

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU
DROIT DE POURSUITE
DES ASSOCIATIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences juridiques)

Présentée et soutenue le vendredi 22 mai 1912, à 3 heures

PAR

René HUGOT

Président : M. LE POITTEVIN, *professeur*
Suffragants { MM. GARÇON, *professeur*
PERCERON, *agrégé*

PARIS
JOUVE ET C^{ie}, ÉDITEURS
15, Rue Racine, 15

1912

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU
DROIT DE POURSUITE
DES ASSOCIATIONS

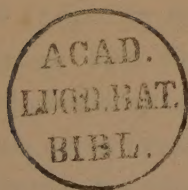
THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences juridiques)

Présentée et soutenue le vendredi 24 mai 1912, à 3 heures

PAR

René HUGOT

Président : M. LE POITTEVIN, *professeur*
Suffragants { MM. GARÇON, *professeur*
PERCERON, *agrégé*



PARIS
JOUVE ET C^{ie}, ÉDITEURS
15, Rue Racine, 15

—
1912

DU
DROIT DE POURSUITE
DES ASSOCIATIONS

INTRODUCTION

L'idée de conférer à certaines associations formées dans un but d'intérêt général le droit de poursuite devant les juridictions répressives date d'une vingtaine d'années. En 1898, elle parut à la veille d'être consacrée législativement dans le domaine de la protection de l'enfance ; mais elle se heurta contre les préoccupations d'ordre politique et elle échoua lamentablement.

Cette idée a été reprise par M. le sénateur Béren-ger dans la proposition de loi qu'il a déposée le 27 mai 1909. Maintenant que la réforme projetée a été l'objet de discussions nombreuses et approfondies au sein des sociétés savantes, qu'un vœu du Congrès international de droit pénal de 1910 a été émis en sa faveur, l'heure nous semble venue de résumer les débats et de porter un jugement.

Indiquons tout de suite, en ses termes essentiels, l'innovation qu'il s'agirait d'introduire dans notre

législation. On sait qu'en principe c'est le ministère public seul qui met en mouvement et qui exerce l'action publique. Néanmoins les particuliers, à la condition d'avoir été personnellement lésés par l'acte délictueux, peuvent mettre en mouvement cette action soit par voie de citation directe, soit en se portant partie civile devant le juge d'instruction. L'individu qui n'a pas subi de dommage, matériel ou moral, n'a aucun moyen de provoquer la répression : il n'a qu'un simple droit de dénonciation.

Or, la réforme consisterait à concéder à des associations qui poursuivent un but désintéressé, humanitaire, moral, social, le droit de mettre en mouvement l'action publique toutes les fois qu'il s'agira d'une infraction portant atteinte à l'espèce d'intérêt général auquel elles se proposent de pourvoir. En d'autres termes, ces associations exerceraient sur l'action publique la même influence que les particuliers lésés : elles auraient, comme ces derniers, le droit de citation directe, mais sans avoir, ainsi qu'eux, à justifier d'un préjudice ou d'un intérêt personnel⁽¹⁾.

1. Faisant allusion à cette nécessité de l'existence du préjudice personnel pour pouvoir mettre en mouvement l'action publique, M. le premier président Larombière, dans son rapport présenté à l'Académie des sciences morales et politiques pour le prix du budget de 1893, s'exprimait ainsi : « Autant vaudrait dire que recevant au milieu de la foule de la boue, je ne suis pas lésé, je suis sans action en l'absence d'un dommage individuel », puis plus loin : « Il est impossible d'admettre que lorsque tout le monde est atteint, personne n'est blessé. »

« Ce que nous demandons, disait M. Bérenger dès 1896, n'est pas autre chose qu'une extension du droit de citation directe. L'individu a le droit de poursuivre quand son intérêt personnel est lésé. Et quel est l'intérêt personnel d'une collectivité, sinon le but qu'elle poursuit ? Il est donc logique de demander pour la collectivité fondée dans le but de combattre un ordre d'abus déterminés, le droit de poursuivre les faits délictueux qui relèvent de ces abus (1). »

Ce que nous préconisons avec M. Bérenger, n'est en réalité que l'obtention pour des sociétés honorables du droit qu'a le simple citoyen, fût-il le dernier des misérables, de citer directement devant les tribunaux répressifs l'homme le plus respectable sur une simple allégation que personne n'a le droit de vérifier.

Les associations agiraient donc uniquement pour réprimer un désordre social déterminé ; sur ce point-là, elles rempliraient exactement la même fonction que le ministère public, en continuant d'être traitées aux autres points de vue comme des particuliers lésés. A côté du ministère public officiel, représentation immédiate, émanation directe de l'État, il y aurait sur tel et tel terrain très nettement délimité,

1. Séance de la société générale des prisons du 22 avril 1896 (*Revue pénitentiaire*, 1896, p. 827).

un petit ministère public spontané et auxiliaire. Le ministère public ne serait dépouillé d'aucune de ses prérogatives, mais il se verrait adjoindre, en certaines matières, des collaborateurs possédant, concurremment avec lui, le droit de poursuite.

Ce changement est assez grave pour qu'on l'étudie de près. C'est à cette étude que nous voudrions consacrer nos efforts.

Un problème ne peut être sérieusement résolu que s'il a d'abord été bien compris. Or, nous croyons qu'il ne peut être vraiment compris si l'on ne se rend pas compte des circonstances dans lesquelles il est né, des idées et des faits qui l'ont fait surgir et imposer à l'attention des esprits. Notre premier soin devra donc être de rechercher, *dans un premier chapitre*, sous l'empire de quelles tendances et de quels événements s'est formé la conception du droit de poursuite des associations ; nous devons, en même temps, noter ses principales manifestations et les progrès qu'elle a jusqu'à présent accomplis.

Mais nous n'aurons alors parcouru qu'une étape de notre chemin. Nous expliquant que l'idée de la réforme ait été éveillée et précisée dans l'esprit des criminalistes et des législateurs, il nous faudra considérer cette réforme en elle-même et nous demander si elle parut vraiment opportune. Y a-t-il un intérêt d'ordre public à ce que le droit de poursuite soit conféré à certaines catégories d'associations ? Telle est

la question, centre même de notre sujet, à laquelle il sera nécessaire de répondre nettement. C'est ce que nous tenterons de faire dans *un second chapitre*.

Si cette réponse est affirmative, il nous restera, *dans deux autres chapitres*, à dissiper les objections soulevées contre notre réforme et à préciser les garanties protectrices de la liberté individuelle dont il y a lieu d'entourer le droit de l'association.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE

Nous prenons ici le mot histoire dans son acception la plus large et la plus profonde, qui désigne les raisons d'être des événements non moins que ces événements eux-mêmes, et nous nous proposons de décrire la naissance et les progrès de l'idée d'un état de droit dans lequel certaines associations à but désintéressé seraient munies du droit de poursuite.

Les causes qui ont engendré cette conception sont au nombre de trois :

En premier lieu, la criminalité a augmenté et la répression n'a pas disposé d'armes assez énergiques pour la combattre ;

En second lieu la vie corporative s'est considérablement développée et l'on a par suite pensé à se servir de l'association dans la lutte contre le délit, on s'est dit qu'elle serait, là comme ailleurs, une force bienfaisante ;

Enfin les idées relatives à notre institution du

ministère public se sont, dans une certaine mesure, modifiées.

Après avoir mis en relief chacune de ces causes qui expliquent que la réforme à intervenir ait été proposée, nous indiquerons le mouvement qui s'est produit en faveur de celle-ci au sein des sociétés savantes et du Parlement.

Le présent chapitre va ainsi se trouver logiquement réparti en quatre sections.

PREMIÈRE SECTION

Tous les esprits qui réfléchissent aux problèmes de criminologie ont été frappés par un double phénomène : d'une part l'augmentation de la criminalité, d'autre part un certain affaiblissement de la répression.

Le rapport présenté en 1907, à l'occasion de la statistique criminelle de 1905, par le garde des Sceaux, contenait les appréciations suivantes : « Au premier rang des crimes contre les personnes présentant un notable accroissement, on remarque d'abord les meurtres : 163 accusations en 1901 et 274 en 1905 ; soit 68 0/0 d'augmentation. Le nombre des assassinats a diminué de 11 unités par rapport à 1904, mais augmenté de 19 relativement à 1901. La moyenne, qui n'atteignait pas 150 de 1901 à 1903 est de 174 pour les deux dernières années. Si pour

les meurtres et les assassinats, on ajoute aux accusations jugées les affaires qui ont été abandonnées à la suite de classement ou d'ordonnance de non-lieu, on obtient pour 1905 un total de 1.075 crimes (au lieu de 795 en 1901). Cette recrudescence des crimes de sang qui se dégage si nettement de l'examen des chiffres pourrait, si elle persistait, devenir inquiétante (1). »

La statistique criminelle de 1907 marquait une progression assez sensible dans le nombre des affaires criminelles et correctionnelles portées devant la justice (2). Les affaires criminelles ont passé de 2.143 en 1906 à 2.357 en 1907, soit une augmentation de 10 0/0 (3). Deux catégories d'affaires accusent un accroissement notable : les meurtres (271 en 1906, 322 en 1907, soit une augmentation de 22,5 0/0) et les coups et blessures ayant entraîné la mort sans intention de la donner (162 en 1906, 190 en 1907, soit une différence proportionnelle, en plus de 17,2 0/0). En matière correctionnelle, l'accroissement se faisait sentir principalement pour le vol, le vagabondage, la mendicité, l'outrage.

Le rapport sur l'administration de la justice criminelle en 1908 dresse un tableau, depuis 1886, par

1. Rapport, p. 19.

2. *Journal officiel*, 12 octobre 1909.

3. *Journal officiel*, 5 janvier 1910.

périodes quinquennales, qui permet de constater le mouvement de la criminalité. Il en résulte que, dans leur ensemble, les accusations de crimes contre les personnes, malgré une hausse survenue au cours des deux dernières années, ont diminué comparative-ment au chiffre de la période 1886-1900 (1.434 en 1886-1900, 1.324 en 1908). Mais il y a lieu de noter que le nombre des meurtres a, au contraire, presque doublé (171 à 318). Cette progression est surtout inquiétante dans la Seine et dans les Bouches-du-Rhône. Le rapport relève, en matière correctionnelle, l'augmentation des délits de coups et blessures volontaires, d'ivresse et de port d'arme prohibée. Comme la progression des meurtres, il attribue cette augmentation à l'alcoolisme.

Un semblable état de choses dont nous n'avons pas à rechercher ici les raisons, appelle une défense sociale énergique et perfectionnée. La réaction défensive de la société se trouve-t-elle assez forte ? Écoutons deux auteurs qui, récemment, ont envisagé le problème criminologique dans son ensemble.

« Il y a dans toutes nos défenses contre le crime, dit M. J. Maxwell (1), des signes manifestes de relâchement. Il n'y a pas que les peines qui s'adoucissent et s'abrègent : magistrats, police, gendarmerie, toute la hiérarchie des fonctionnaires chargés de nous pro-

1. *Le Crime et la société*, p. 317.

téger contre les malfaiteurs s'endort et ferme les yeux. Les parquets poursuivent de moins en moins à mesure que le nombre des affaires augmente. »

« Si le délit se reprend à augmenter, dit de son côté M. Henri Joly (1), si l'alcoolisme l'entretient et le développe, pour ainsi dire, indéfiniment, n'est-ce pas parce que le pouvoir, affaibli pour le bien par l'incohérence de ses compromissions, incline de plus en plus à abdiquer ses vrais devoirs ? De là, dans ce qu'on appelle proprement la justice, fléchissement, incertitude, doute universel, absence de courage pour résister, car on ne sait plus à quoi et au nom de quoi on a le devoir de résister. »

Ces appréciations sont empreintes d'un pessimisme exagéré. Il n'est point exact, à notre sens, de dire que les pouvoirs chargés de la défense sociale contre le crime s'endorment, demeurent dans une inertie coupable, abdiquent leurs devoirs essentiels. En réalité, si l'action publique apparaît à l'heure actuelle comme au-dessous de la tâche qui lui incombe, si les agents de la répression se trouvent être trop peu nombreux, c'est parce que les délinquants ont commencé par être trop nombreux, c'est aussi parce que ces derniers ont fait des progrès dans l'art du mal et dans l'art d'échapper aux investigations de

1. *Problèmes de science criminelle*, p. 82.

la police, alors que celle-ci n'a point fait tous les progrès correspondants qui seraient à désirer.

Quoi qu'il en soit, le fait de l'insuffisance de la répression est palpable et les chiffres nous montrent une augmentation de la moyenne des affaires dénoncées aux parquets et laissées sans poursuites pour une raison quelconque.

Années	Affaires	Affaires impoursuivies	o/o
1881-1885	422.983	225.680	53
1886-1890	461.089	250.347	54
1891-1895	520.915	287.714	55
1896	514.761	294.394	56
1901	525.457	316.051	60
1902	528.641	319.213	60
1903	529.085	321.014	60
1904	543.636	330.485	60
1905	551.893	339.517	60
1906	549.356	339.287	60

Si l'on analyse les éléments dont se compose le nombre des affaires impoursuivies, deux facteurs sont à considérer : en premier lieu le nombre des crimes et délits dont les auteurs sont demeurés inconnus ; en second lieu le nombre des affaires classées sous la rubrique sans gravité.

D'abord le nombre des malfaiteurs qui réussissent à échapper à la justice s'accroît manifestement (1).

1. Les chiffres et les tableaux présentés ici sont extraits du livre de M. Maxwell : *le Crime et la société*, et de celui de M. H. Joly : *Problèmes de science criminelle*.

Ce fait provient de l'habileté plus grande des auteurs et en même temps de l'insuffisance des moyens d'action sociaux pour la découverte des crimes (insuffisance, notamment, de la police urbaine et rurale).

L'accroissement du chiffre des affaires dans lesquelles les auteurs sont demeurés inconnus est considérable depuis 1881 ; il passe de 64.112 à 101.151 en 1903 ; il est de 105.714 en 1904, de 107.710 en 1905, de 106.177 en 1906 ; il dépasse 107.000 en 1907.

L'augmentation proportionnelle de ces affaires relativement au nombre total des affaires impoursuivies révèle l'ascension suivante :

1881-1885.....	29 0/0
1886-1890.....	31 —
1891-1895.....	31 —
1896.....	31 —
1901.....	30 —
1902.....	31 —
1903.....	32 —
1904.....	32 —
1905.....	33 —
1906.....	31 —

Or, les infractions à auteurs inconnus ne dépassaient pas 10.000 en 1825, et, sous le second Empire, elles oscillaient autour de 30.000 (1).

En 1894, M. Yvernès père avait fait à la Société de statistique de Paris une communication dont voici

1. H. Joly, Œuvre citée, p. 32.

le résumé (1) : « En 1860, 10.395 affaires présentant le caractère de crimes (je laisse absolument de côté les délits) ont été classées aux parquets ou suivies d'ordonnances de non-lieu. Dans 5.769 d'entre elles, soit 53 o/o en chiffres ronds, le motif de l'abandon des poursuites a été l'impossibilité de découvrir les auteurs du crime. Pour 1890, les chiffres correspondants, les chiffres des affaires légalement criminelles qui ont été classées ou qui ont été suivies d'ordonnance de non-lieu montent à 13.276. Sur ce nombre étaient abandonnées par impossibilité de trouver les auteurs 8.303, ce qui donne une proportion de 63 o/o,

Aujourd'hui, ainsi que le remarque M. Joly (2), le fils de l'éminent statisticien peut suivre à son tour l'ascension, car les tableaux qu'il centralise lui donnent 71 o/o de faits qualifiés crimes dont les auteurs échappent aux investigations de la police et aux atteintes de la justice.

Sans doute un bon nombre des impunis sont repris dans les années suivantes, « mais, dit M. Joly (3), faisons bonne mesure : supposons qu'on en retrouve un tiers, c'est une proportion à laquelle je ne sache pas que prétende la justice. Ce tiers-là n'en a pas

1. H. Joly, Œuvre citée, p. 33-34.

2. H. Joly, p. 34.

3. Œuvre citée, p. 32.

moins eu le temps de commettre des méfaits nouveaux et de troubler gravement l'ordre public. Il aura grossi ces bandes éparses, en dissolution et en reconstruction continuelles que la police connaît, qu'elle n'ose pourtant pas arrêter de peur d'en avoir trop sur les bras ».

En second lieu, le nombre des plaintes et des procès-verbaux laissés de côté par les parquets à raison du peu de gravité des faits s'élève notablement. De ce chef la proportion des affaires impoursuivies s'est déplacée, de 1881 à 1903, de 23.796 à 46.708, passant ainsi de 10 0/0 à 15 0/0.

Cette augmentation, disait M. le garde des Sceaux dans le rapport de 1903 (1), « pourrait, bien que légère, être interprétée dans ce sens qu'une indulgence de plus en plus grande guide trop souvent les décisions des magistrats. Par les statistiques des affaires classées, continuait-il, je reconnais qu'il est très difficile de mesurer le degré de vigilance des parquets. L'insuffisance notoire de la police municipale, la multiplicité des occupations de la gendarmerie et bien d'autres faits encore, sont surtout des causes qui contribuent à rendre la surveillance trop souvent illusoire et à laisser les recherches sans effet. »

Puisque la répression montre quelque énervement

1. P. 20.

et quelque impuissance, il faut lui infuser des forces. A cet égard l'association a paru un agent efficace.

SECTION II

L'un des phénomènes les plus caractéristiques et les plus intéressants de notre époque est le réveil et l'activité de la vie corporative. L'association est utilisée sous toutes ses formes pour le profit des intérêts individuels et de l'intérêt général. Il n'est pas étonnant qu'on ait pensé à s'en servir dans la lutte contre le délit.

Le développement des associations ne pouvait manquer de se manifester sur le terrain juridique. De plus en plus on tend à considérer l'existence autonome d'une société, sa personnalité morale, non plus comme une fiction législative, mais bien comme une réalité qui s'impose. Cette autonomie entraîne la capacité d'agir en justice.

La jurisprudence a reconnu aux syndicats professionnels le droit d'ester en justice pour la défense des intérêts collectifs (1). Sans doute il y aura encore,

1. Notamment : Cassation crim., 5 janvier 1894. D. 98. 1. 2851. — Cass. civ., 25 janvier 1910. *Questions pratiques de législation ouvrière*, juin 1911, p. 152. — Conseil d'État, 28 décembre 1906 et 11 décembre 1908, même revue, *eod. loc.* — V. Pic, *Législation industrielle*, 3^e édition, n° 4260. — *Questions pratiques de législation ouvrière*, juin 1911. — Bender, *Le Droit d'action ou d'intervention des syndicats dans son état actuel*. — Abauzit, *de l'Influence des associations sur l'exercice de l'action publique*. Thèse de Paris, 1907, chap. II.

en ce qui concerne la détermination du critérium de l'intérêt collectif, certaines hésitations dont l'étude nous entraînerait en dehors de notre sujet (1). Ce qui est certain, c'est que l'intérêt corporatif ou professionnel est reconnu, à côté de l'intérêt individuel, comme base d'une action en justice. L'action est exercée par la collectivité elle-même, investie de la personnalité juridique, laquelle est représentée par son mandataire légal.

Le législateur, à diverses reprises, a étendu le droit des particuliers lésés aux syndicats professionnels.

La loi du 30 novembre 1892, dans son article 17, a disposé qu'en matière d'exercice illégal de la médecine, de l'art dentaire ou de la pratique des accouchements, les médecins, les chirurgiens-dentistes, les sages-femmes, les associations et les syndicats pourront en saisir les tribunaux par voie de citation

1. Il n'était pas douteux, d'après les articles 3 et 4 de la loi de 1884, qu'un syndicat pût ester en justice pour la défense des intérêts généraux de la profession. Mais que fallait-il entendre par là ? Une interprétation restrictive avait d'abord prévalu, suivant laquelle le syndicat, envisagé comme personne morale, représente les seuls intérêts qui, n'étant dans le patrimoine d'aucun des sociétaires, ne peuvent être exercés par aucun d'eux. Mais une interprétation plus libérale s'est faite jour.

Pic, *Législation industrielle*, n° 426 ter. — *Questions pratiques de législation ouvrière*, loc. cit. D'après cette interprétation les syndicats peuvent agir lorsque l'intérêt professionnel de ses membres ou de quelques-uns d'entre eux se confond avec les intérêts matériels et généraux de la profession.

directe, sans préjudice de la faculté de se porter partie civile.

La loi du 11 juillet 1906 sur la protection des conserves de sardines, légumes et fruits contre la fraude étrangère, prévoit aussi, dans son article 6, que les actions peuvent être exercées par les syndicats professionnels régulièrement constitués, représentant une industrie intéressée à la répression de la fraude. La loi du 29 juin 1907, relative au mouillage des vins, décide « que tous les syndicats formés conformément à la loi du 21 mars 1884 pour la défense des intérêts généraux de l'agriculture, de la viticulture ou du commerce et trafic des vins peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile par les articles 182, 63, 64, 66, 67 et 68 du Code d'instruction criminelle, relativement aux faits de fraude et falsification des vins prévus par les lois des 14 août 1889, 11 juillet 1891, 24 juillet 1894, 6 juillet 1897, 1^{er} août 1905 et 6 août 1905, et par la présente loi, ou recourir, s'ils le préfèrent, à l'action ordinaire devant le tribunal civil, en vertu des articles 1382 et suivants du Code civil. Cette faculté a été enfin étendue aux syndicats pour la répression des fraudes alimentaires par la loi du 5 août 1908 (art. 2) (1).

1. Voir en ce sens la note de M. Planiol (arrêt du 27 juillet 1907. D. 1909. 1.129) qui constate que la vieille maxime « nul en France ne plaide par procureur, hormis le roy » avait disparu.

M. Louis Bossu, procureur de la République, faisant état de

Le mouvement législatif tend à un nouvel élargissement de la sphère des actions syndicales. Cette tendance est très manifeste dans quatre projets de loi actuellement soumis aux délibérations de la Chambre.

C'est d'abord le projet de loi ayant pour objet la protection des appellations d'origine (renvoyé à la commission d'agriculture) (1).

Puis le projet sur les associations et syndicats de fonctionnaires prévoit que « les associations et unions d'associations (placées sur le régime de la loi de 1901 ou celui de la loi de 1884) ont le droit d'ester en justice sans autorisation spéciale. Elles peuvent poursuivre, devant la juridiction compétente, l'annulation des mesures prises contrairement aux dispo-

cette note dans le procès de l'Association amicale des instituteurs de la Marne contre le cardinal-archevêque de Reims (audience du 3 février 1910), achevait ses conclusions, au point de vue de la recevabilité de l'action, en ces termes : « Nul en France ne plaide par procureur, hormis les syndiqués qui deviennent quelque peu les rois de notre époque. »

1. Art. 2 (projet de loi ayant pour objet la protection des appellations d'origine). — « Toute personne, toute association, tout syndicat intéressé peut encore exercer sur tout le territoire de la France et des colonies les droits reconnus à la partie civile par les articles 182, 63, 64, 66, 67 et 68 du Code d'instruction criminelle, relativement aux altérations ou suppositions de noms, emplois abusifs de dénominations géographiques prévus par le précédent article, ou recourir, s'il le préfère, à l'action ordinaire devant le tribunal civil, en vertu des articles 1382 et suivants du Code civil. »

sitions législatives et réglementaires, sans préjudice des recours individuels formés par les intéressés ».

Le projet sur le contrat de travail donne aux syndicats intervenus comme partie à une convention collective le droit d'exercer toutes les actions qui naissent de cette convention en leur faveur ou en faveur de leurs membres, avec leur consentement.

Dans le projet de réforme de la loi du 21 mars 1884 présenté par la Société d'études législatives, l'article 10 dispose ce qui suit : « Les syndicats ont le droit d'ester en justice. Ils peuvent exercer toutes les actions ayant pour objet : 1° la défense de leurs droits en tant que personnes civiles ; 2° la défense de l'un des intérêts professionnels pour lesquels ils sont constitués. Ils peuvent notamment déférer aux tribunaux à fin d'annulation, de répression ou d'allocation de dommages-intérêts à leur profit, toute violation de loi, de règlement ou de convention collective, même lorsqu'elle ne porte directement atteinte qu'à des intérêts individuels.

» Toutefois, les mesures de révocation ou de congédiement ne peuvent donner lieu à une action syndicale que si l'intéressé, dûment averti, n'a pas déclaré s'opposer à l'instance. »

Vis-à-vis de cette poussée de l'action syndicale, nous sommes amenés à nous demander pourquoi l'on montrerait plus de rigueur à l'égard des associations animées de sentiments élevés et mues par

un effort généreux vers le bien public, que vis-à-vis des collectivités poursuivant des intérêts matériels ne profitant qu'à un groupe d'intéressés ?

Si la capacité d'agir en justice appartient aux syndicats, c'est-à-dire aux associations poursuivant un but intéressé, pourquoi en priver les associations qui poursuivent un but supérieur et désintéressé de morale et d'humanité ? Ne semble-t-il pas qu'il y ait, en faveur de ces dernières, un argument *a fortiori* ?

Actuellement les associations à but désintéressé, quand elles sont douées de la personnalité civile ont, sur l'exercice de l'action publique, la même influence que les particuliers. Elle ont à leur disposition le droit de dénonciation, de citation directe et de constitution de partie civile. Le droit de dénonciation appartient à tout citoyen, à toute personne ; l'article 30 du Code d'instruction criminelle fait même de la dénonciation une obligation formelle pour quiconque a été témoin d'un attentat contre la sûreté publique, contre la vie ou la propriété d'un individu. L'association a, de même que tout particulier, le droit de dénoncer. Si l'association a été lésée, elle a la ressource de provoquer l'action publique par une plainte ou par une constitution de partie civile. Elle peut encore citer directement l'auteur du délit qui lui a préjudicié devant la juridiction répressive. Mais l'association est soumise à la règle générale suivant laquelle nul ne peut

exercer d'action s'il n'y a pas d'intérêt. Il faut qu'un préjudice certain et appréciable, soit matériel, soit moral, ait été causé à l'association par le fait délictueux. L'intérêt corporatif justifiera donc son action, mais, en l'absence de toute lésion éprouvée par la personne morale, cette action serait sans fondement et par suite irrecevable.

La personnalité corporative, comme toute personnalité, se trouve légalement enfermée dans la défense des intérêts privés. Il n'appartient qu'à l'État de poursuivre la répression des faits portant seulement atteinte aux intérêts généraux de la société.

Tel est l'état de droit qui ne peut être changé que par une disposition législative. Or, l'on comprend admirablement que cette loi soit demandée par les membres des associations à but moral et philanthropique et par ceux qui désirent le développement de ces associations. En menant la lutte contre un mal social déterminé, ces groupes poursuivent le même but que l'État lui-même. Ils estiment, en conséquence, qu'ils devraient partager avec l'État le pouvoir de mettre en mouvement l'action publique, en se basant sur le seul intérêt général, et toutes les fois qu'il s'agira d'infractions à la loi pénale portant atteinte à la catégorie d'intérêts généraux qui rentrent dans la sphère de leur activité propre. Ce droit qu'elles réclament, les associations le regardent comme nécessaire à l'accomplissement de la mission

qu'elles ont assumée. La ligue contre la licence des rues poursuivant les faits délictueux qu'elle a en vue de combattre ; les associations protectrices de l'enfance poursuivraient la répression des violences et attentats commis sur les enfants ou de la mendicité pratiquée par le moyen des enfants ; elles provoqueraient l'application de la loi du 24 juillet 1889 sur la déchéance de la puissance paternelle ; la ligue nationale contre l'alcoolisme poursuivrait les délits ou les contraventions prévues par la loi sur l'ivresse du 23 janvier 1873.

Ainsi l'association pourrait servir de collaborateur très utile, indispensable peut-être à l'État. Le but que visent les associations en question est essentiellement un but d'intérêt général ; pourquoi ne pas leur permettre de se baser sur la violation de cet intérêt général, c'est-à-dire sur le délit lui-même, pour mettre en mouvement l'action publique ? On peut dire que l'intérêt personnel d'une association de ce genre s'identifie avec une certaine catégorie d'intérêts généraux. Grâce à l'élargissement législatif de la règle « pas d'intérêt, pas d'action », on pourrait donc arriver à octroyer aux associations la faculté qu'elles sollicitent.

Le fait même qu'elles sollicitent une telle faculté constitue une affirmation puissante de leur vitalité.

Convient-il que le législateur réponde au louable désir de ces collectivités ? C'est une question que nous

examinerons plus loin. C'est le nœud de l'étude à laquelle nous nous consacrons.

Pour le moment, nous recherchons seulement les raisons qui expliquent que le problème ait été posé. Or l'une de ces causes est le développement même de la vie collective au cours du XIX^e siècle.

Les auteurs de notre législation pénale n'ont pu être amenés à se demander s'il était opportun de reconnaître le droit de poursuite à des associations visant un but désintéressé. Les sociétés commerciales et industrielles, peu nombreuses du reste, étaient alors seules connues. La pensée ne pouvait pas venir au législateur de permettre à de telles sociétés d'agir en justice, alors qu'elles n'auraient éprouvé aucun préjudice, puisque celles-ci n'avaient en vue que des intérêts strictement personnels. Mais, dans la seconde moitié du siècle dernier, on vit naître et se développer les associations à but philanthropique. Ces groupements ayant un objet d'intérêt général, on a pu logiquement se demander s'il faut leur reconnaître un droit de poursuite relativement à l'intérêt général déterminé qu'elles se proposent, c'est-à-dire en ce qui touche les délits se rapportant au but même de leur institution.

SECTION III

Nous avons rangé, parmi les causes qui ont donné naissance au problème du droit de poursuite des associations, l'évolution des idées relatives à l'institution du ministère public.

Un rapprochement du droit anglais et du droit français trouvera ici sa place, et montrera que le problème dont il s'agit ne pouvait pas se poser de la même façon chez nous et chez nos voisins d'outre-Manche.

On sait qu'il n'existe point, en Angleterre, de ministère public chargé de poursuivre les infractions à la loi pénale (1). Le système primitif de la poursuite privée y est encore en vigueur aujourd'hui. Toute personne, qu'elle soit lésée ou non par le délit, peut intenter l'action criminelle. Celle-ci s'exerce de la même manière que l'action civile. Le procès se poursuit entre un demandeur et un défendeur.

L'action est intentée au nom du souverain et toutes les formules indiquent que le débat a lieu entre le prévenu et le roi. Le motif en est que la paix publique, dont le roi est le gardien suprême, est intéressée dans

1. V. *Étude sur la procédure criminelle en Angleterre*, par M. Lucien Guérin, dans *Bulletin de la Société de législation comparée*, janvier 1890.

les affaires criminelles. Mais il n'y a pas de ministère public ayant mission de poursuivre au nom du roi et de la société.

Cette situation s'explique par le caractère même du droit anglais qui est en grande partie historique et coutumier. Le système de procédure criminelle que nous venons de rappeler a été, pendant de longs siècles, une garantie d'indépendance et de sécurité individuelle. Mais des auteurs autorisés ont constaté qu'il a perdu aujourd'hui presque tous ses avantages et qu'il donne lieu à des scandales. C'est pourquoi un mouvement d'opinion s'est manifesté chez les jurisconsultes anglais en faveur de l'établissement d'un ministère public semblable à celui qui fonctionne sur le continent (1). Une tentative timide a été faite en ce sens par la loi du 3 juillet 1879 qui a créé le directeur des poursuites criminelles, mais en ne lui permettant d'agir au début des poursuites que sous réserve et dans des cas exceptionnels. Quant à *l'attorney* général, il n'intervient que dans les procès politiques et dans certains cas d'une exceptionnelle gravité.

Actuellement encore, on peut donc dire que les

1. V. l'étude de M. Chauveau sur le projet de création d'un ministère public, dans *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1876, et l'étude de M. Babinet sur la loi anglaise du 3 juillet 1879 (*Bulletin de la Société de législation comparée*, 1880).

poursuites sont dirigées, en Angleterre, par la partie lésée.

Il en va très différemment en Écosse où l'action publique appartient au ministère public et où le droit de poursuite des particuliers n'a pour ainsi dire qu'une existence théorique (1). Un particulier non lésé ne peut agir, en Écosse, sans l'autorisation du ministère public, à moins qu'une loi particulière ne lui confère ce droit dans une circonstance donnée. Quant à la partie lésée, elle peut poursuivre la répression ; il en est de même en cas de crimes particulièrement atroces, des parents de la partie lésée.

Pour nous en tenir à l'antithèse de l'Angleterre et de la France, il est assez curieux de noter que l'esprit d'association s'est manifesté dans ces deux pays, en matière de poursuite criminelle, pour des motifs en quelque sorte inverses.

En Angleterre, des sociétés se sont formées pour atténuer les inconvénients résultant de l'absence d'un ministère public (2). Faute de cet organe, certains délits, tels que la vente des gravures obscènes par exemple demeureraient impunis. On a même vu des paroisses intenter en certains cas des actions (3).

En France, au contraire, les projets tendant à

1. Étude précitée de M. L. Guérin, p. 113.

2. Mitternaier, *Histoire de la procédure criminelle en Angleterre*, p. 95 et suiv.

3. *Idem*, p. 98.

concéder à des associations le droit de poursuite se manifestent comme une réaction contre le monopole du ministère public. Ainsi deux systèmes absolument opposés ont engendré le même phénomène. Pas de ministère public : répression insuffisante. Monopole du ministère public : insuffisance semblable. Dès lors n'est-on pas fondé à dire que le système mixte, consistant à conserver le ministère public, mais à lui adjoindre des associations comme collaborateurs, est celui que l'expérience universelle considère comme le meilleur ?

La différence des régimes entraîne aussi de graves conséquences dans le domaine juridique. Tout Anglais, lésé ou non, pouvant intenter l'action criminelle, la formation des sociétés dont il s'agit n'a rencontré aucun obstacle légal. En Écosse, au contraire, des sociétés semblables se heurtent au principe du monopole du ministère public, et une semblable difficulté se dresse chez nous devant nos associations. Elles n'auraient le droit de poursuite que si un texte le leur concédait expressément, la législation actuelle le leur refuse :

L'article 1^{er} du Code d'instruction criminelle énonce le principe du système pénal français. Il est ainsi conçu :

L'action pour l'application des peines n'appartient qu'aux fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi ; l'action en réparation du dommage causé par un crime, par un délit

ou par une contravention, peut être exercée par tous ceux qui ont souffert de ce dommage.

Ainsi le ministère public joue un rôle prépondérant dans la répression des crimes et des délits. Toute personne lésée possède le droit de saisir personnellement le tribunal de répression, mais le droit de poursuivre n'appartient qu'au ministère public. Celui-ci est indépendant ; son action, sauf dans quelques hypothèses particulières, n'est point subordonnée à l'existence d'une dénonciation ou d'une plainte. Tous les particuliers peuvent provoquer la mise en mouvement de l'action publique, mais le parquet est seul juge de l'attitude qu'il doit avoir. Il ne partage avec personne le monopole de la poursuite (1).

Ce régime n'est pas à l'abri des critiques.

1. Cependant il y a quelques exceptions à la délégation de l'action publique aux fonctionnaires du ministère public.

La loi du 16 juillet 1875 confie à la Chambre des députés le pouvoir de mettre en accusation les ministres et le chef de l'État.

Les administrations des contributions indirectes, des douanes et des forêts exercent l'action publique concurremment avec le ministère public.

L'administration des postes a le droit de poursuite dans les cas prévus par l'article 9 (loi du 4 juin 1839).

Les tribunaux ont eux-mêmes le droit de poursuite pour les délits d'audience et dans les cas de l'article 235 du Code d'instruction criminelle (Chambre d'accusation) et de l'article 11, loi du 20 avril 1810 (Chambres réunies de la Cour d'appel).

Si l'exercice de l'action publique a pu ainsi être délégué, pourquoi s'opposer à ce que pareille délégation soit faite en faveur d'une association réprimant certains délits.

Le ministère public est une institution essentiellement française; nul ne songe à en contester le principe et les avantages.

« L'institution du ministère public, comme, du reste, celle de la défense traitée non plus comme affaire privée, mais comme fonction publique et sociale, dit M. Enrico Ferri (1), répond trop bien aux exigences générales de la sociologie, qui demande la division du travail même dans les organismes collectifs, et aux exigences particulières de la sociologie criminelle, qui veut que la fonction sociale de défense contre le délit soit confiée à un organe spécial et distinct, pour ne pas s'imposer désormais comme un instrument nécessaire, même chez ces peuples, les Anglais, par exemple, qui ne l'ont pas encore établi régulièrement, mais qui cependant commencent à s'en servir et en consolident chez eux le fonctionnement. » Mais autre chose est l'institution du ministère public, autre chose le monopole de ce ministère public.

La conception du monopole du ministère public, pourrait, en elle-même, être sérieusement discutée. Sa valeur dans une société démocratique, comme la nôtre, n'est-elle pas bien douteuse?

Si les citoyens ont le droit de se mêler de l'administration de la chose publique, si les moyens leur

1. *Sociologie criminelle*, édition 1905, n° 74.

en sont offerts de plus en plus, pourquoi ne les admettrait-on pas à participer à la défense sociale contre le délit ? Pourquoi n'auraient-ils pas le droit de poursuivre la répression à côté du ministère public ? La défense, considérée non seulement comme affaire privée, mais, suivant l'expression de Ferri, comme fonction publique et sociale, doit donc logiquement, dans un système démocratique, appartenir aux individus.

Il n'est pas sans intérêt à cet égard de remarquer que l'une des lois anglaises tendant à instituer un *public prosecutor* la loi du 3 juillet 1879 (art. 7 et 8) déclare formellement que cette institution n'a pas pour effet d'entraver le droit qu'a toute personne (ou toute association) d'entreprendre une poursuite criminelle.

Que la règle de la division du travail conduise à confier la fonction de défense contre le délit à un organe spécial et distinct, il n'est guère possible d'y contredire. Mais cette règle n'impose nullement le monopole de la poursuite aux mains de l'État. Ici comme ailleurs l'État ne peut tout savoir ni tout faire. La collaboration des particuliers isolés ou groupés en association, peut lui être très utile.

C'est pourquoi, après avoir légitimé comme on l'a vu l'attribution de la fonction de poursuite à un organe distinct, Enrico Ferri (1) reconnaissait l'in-

1. *Sociologie criminelle*, n° 74, édition 1905.

suffisance possible de l'action du ministère public et insistait sur la nécessité d'unir à cette action celle des particuliers.

« L'action du ministère public, surtout tel qu'il est constitué maintenant, disait-il, peut-être insuffisante pour garantir les citoyens victimes d'un délit, soit par le défaut organique d'un personnel insuffisant en nombre, soit aussi par ce défaut fonctionnel sur lequel a spécialement insisté Gneist et qui consiste dans l'esprit du parti, c'est-à-dire dans une disposition à favoriser les gouvernants... C'est pourquoi il sera bon qu'à l'action du ministère public s'unisse, mais pourtant sans s'y substituer, l'action des particuliers, pour seconder la réaction sociale défensive exercée par le pouvoir judiciaire. »

Nous n'avons pas à discuter ici la conception de l'accusation populaire, suivant laquelle le particulier aurait le droit de poursuivre personnellement les infractions de toute nature, alors même qu'il n'aurait subi aucun dommage.

Il est très logique de repousser le système de l'accusation populaire, tout en considérant comme raisonnable d'apporter une atténuation au monopole de la poursuite.

Si l'on constate, en effet, que sous le régime du monopole, la répression se montre insuffisante, on est tout naturellement amené à l'idée de seconder le ministère public dans la tâche sans cesse plus lourde

qui lui incombe. Si l'on ne veut pas faire de chaque citoyen un collaborateur du parquet dans l'exercice de l'action publique, on peut penser à charger de ce rôle certaines collectivités qui s'y montrent disposées.

Pour admettre la concession du droit de poursuite à ces collectivités poursuivant un but désintéressé, il n'est même pas nécessaire d'abandonner le principe suivant lequel la mise en mouvement de l'action publique est subordonnée à l'existence d'un intérêt lésé. Il suffit d'élargir la notion d'intérêt. Le but poursuivi par une association, c'est son intérêt personnel. Il ne cesse pas de l'être parce qu'il se confond avec une portion de l'intérêt général. Est-ce que dans une société démocratique l'intérêt de tous n'est pas l'intérêt de chacun, et réciproquement ? On peut ainsi très légitimement considérer l'attribution du droit de poursuite aux associations comme une extension du droit de citation directe (1).

Enfin il est une observation que nous devons consigner ici. Le monopole du ministère public semble, en fait, avoir toujours été lié au système de la procédure inquisitoire. Or, l'on ne saurait nier qu'une

1. V. les observations de M. Bérenger et de M. Le Poittevin dans la séance de la Société des prisons du 22 avril 1896 (*Revue pénitentiaire*, 1896, p. 687).

évolution se manifeste dans le sens du système accusatoire. L'instruction préalable à tendances contradictoires (loi du 8 déc. 1897), le projet de suppression de l'interrogatoire de l'accusé à l'audience de la Cour d'assises (1) sont des étapes de ce mouvement. Les divers projets tendant à accorder le droit de poursuite aux associations sont en parfaite harmonie avec cette marche des idées et des faits dans le domaine criminologique.

SECTION IV

Ainsi qu'il arrive souvent, c'est dans les milieux scientifiques qu'a commencé à se faire jour l'idée de conférer le droit de poursuite aux associations.

La première discussion importante qui se livra sur ce sujet eut lieu à la Société des prisons en 1896 (2). La question fut reprise en 1898, au comité de défense des enfants traduits en justice (3). Le comité émit le vœu que le droit de poursuivre et de se porter partie civile, dans les termes des articles 63 et 182 du Code d'instruction criminelle, puisse être concédé par décret spécial, après avis du tribunal de première instance, aux associations protectrices de l'enfance,

1. Projet déposé par M. Barthou, à la Chambre des députés, le 13 janvier 1910.

2. *Revue pénitentiaire*, avril-mai 1896.

3. *Revue pénitentiaire*, mars 1898.

reconnues d'utilité publique. L'Académie des sciences morales et politiques en 1902 (1), la Société de législation comparée (2), en 1903, dirigèrent leur attention sur notre problème. La ligue de la moralité publique (3), en 1904, et le Congrès national contre la pornographie (4) réuni à Bordeaux en 1905, adoptèrent un vœu identique conçu en ces termes : « Que la faculté de poursuite directe soit accordée aux associations justifiant d'un but de moralité et d'utilité publique moyennant certaines garanties à déterminer. » Enfin, comme nous le verrons tout à l'heure, le Congrès international du droit pénal de 1910 a fait une place importante à la question du droit de poursuite des associations.

Dès 1898, il fut permis de croire, à un certain moment, que l'innovation allait être législativement consacrée sur le terrain de la protection de l'enfance. Ce fut à l'époque de la discussion de la loi du 19 avril 1898 sur la répression des violences, voies de fait, acte de cruauté et attentats commis contre les enfants.

MM. Paul Strauss et Théophile Roussel propo-

1. Compte rendu de l'Académie des sciences morales et politiques, 1902, p. 705 et suiv.

2. *Bulletin mensuel de la Société de législation comparée*, 1903, t. XXXII, p. 132-142.

3. *Bulletin parisien de la Ligue française de la moralité publique*, juillet-novembre 1904.

4. Compte rendu du Congrès de Bordeaux, 14-15 mars 1905.

sèrent d'ajouter à cette loi un article additionnel ainsi conçu : « Le droit de poursuivre et de se porter partie civile, dans les termes des articles 63 et 182 du Code d'instruction criminelle, peut être concédé par décret spécial, après avis du tribunal de première instance, aux associations protectrices de l'enfance reconnues d'utilité publique ; en ce qui touche les violences et les attentats commis contre les enfants, le droit sera exercé pour chaque association par un de ses membres spécialement désigné par elle, agréé par le garde des Sceaux et assermenté (1). »

Cette proposition donna lieu à de vives discussions. Malgré les critiques de MM. Godin et Léonce de Sal, auxquelles répondirent MM. Béranger, Strauss et Milliard, garde des Sceaux, elle fut acceptée en première lecture dans la séance du 10 mars 1898. Mais tout changea dans la séance du 21 mars, M. Milliard se montra beaucoup moins convaincu de l'utilité de la réforme (2). Les membres de l'extrême-gauche craignirent que la disposition proposée ne profitât exclusivement aux institutions confessionnelles de

1. Ce texte reproduisait identiquement le vœu émis par le comité de défense des enfants traduits en justice.

2. On a noté que son attitude au Sénat fut bien différente de celle que faisaient espérer ses paroles de la veille à la Société de patronage des jeunes adultes libérés de la Seine (M. G. Abauzet, de *l'Influence des associations sur l'exercice de l'action publique*. Thèse de Paris, 1907, p. 81 et 90 en note).

patronage; les membres de droite, au contraire, redoutèrent que le droit de poursuite ne fut accordé aux associations animées d'un esprit trop libre (1). En définitive, le projet fut repoussé par 226 voix contre 29.

Il fallut, ensuite, attendre plus de dix ans pour qu'une nouvelle tentative se produisit devant le Parlement en faveur du droit de citation directe des associations. Dépasant le cadre de la protection de l'enfance dans lequel elle avait été jusque-là enfermée, la nouvelle proposition se présenta comme ayant une portée beaucoup plus large. Voici, en effet, en quels termes fut conçue la proposition déposée au Sénat par M. Béranger le 27 mai 1909 :

ARTICLE PREMIER. — Les associations légalement constituées dans un but d'intérêt général ou public, et spécialement autorisées à cet effet par la Cour d'appel du ressort de leur siège social, statuant en Chambre du Conseil, le ministère public entendu, auraient le droit de poursuivre devant les tribunaux de répression, soit par voie de citation directe, soit en se portant partie civile, dans les termes de l'article 63 et suivants et 182 du Code d'instruction criminelle, les crimes, délits ou contraventions se rattachant à l'objet de leur institution.

1. Voir à cet égard l'entretien qui s'engagea, pendant la discussion au Sénat, entre M. Berthelot et M. Pothier de Chamaillard; il a été rapporté par M. Béranger dans *le Matin* du 18 décembre 1905 et reproduit par M. Abauzet dans sa thèse précitée, p. 92.

ART. 2. — L'autorisation conférée par la Cour d'appel peut être révoquée par elle, pour fautes graves, d'office ou sur la réquisition du ministère public.

Cette proposition avait réuni l'adhésion des autorités juridiques et politiques les plus considérables (1).

La garde des Sceaux consulta les Cours d'appel. Les avis des cours n'ont pas été officiellement publiés. Mais il résulte des indications données par *le Temps* (n^{os} du 15 au 23 janvier 1910) que la majorité d'entre elles se prononcèrent contre le projet. Les magistrats ont craint un empiétement des associations sur les fonctions du ministère public ; ils ont considéré que l'action des associations ferait double emploi avec celle du parquet. Une cour aurait même fait observer que « les fonctions des procureurs de la République ne sont pas tellement surchargées qu'elles ne leur permettent pas de poursuivre eux-mêmes toutes les infractions à réprimer ». En outre, il semble que les cours aient redouté les poursuites injustes et vexatoires, voire même les chantages, et qu'elles aient envisagé avec effroi la possibilité

1. *Revue pénitentiaire*, p. 901, année 1909.

2. L'exposé des motifs donne les noms suivants : MM. les premiers présidents Larombière, Félix Voisin, Ad. Guillot, Flandin, Rivière, Nourrisson, René Gast, A. Le Poittevin, Garçon, Lar-naude, Thaller, Georges Picot, de Tarde, de Francqueville, Fouillée, Strauss, de Lamarzelle, Milliard, Audiffred.

d'actions inspirées par le prosélytisme politique ou religieux. De très rares cours se sont montrées favorables à la proposition de M. Béranger. Parmi elles la Cour de Toulouse a fait observer que les associations apporteraient au ministère public, sous le contrôle de la loi et sous la garantie du parquet, un aide très précieux (1).

La presse (2), sans distinction d'opinions, fut hostile à la proposition de M. Béranger.

La question du droit de poursuite des associations était la première à l'ordre du jour du III^e Congrès national français de droit pénal tenu à Rennes en mai 1910 sous la présidence de M. le professeur Garçon; elle fut discutée avec ampleur dans la séance du 16. Deux rapports furent présentés, l'un de M. Savidan, conseiller à la Cour de Rennes, l'autre de M. Artur, professeur à la Faculté de droit (3). Le premier concluait qu'il n'y a pas lieu d'accorder aux associations le droit de citation directe; le second émettait une conclusion diamétralement contraire.

1. M. Paul Nourrisson, *le Droit de poursuite des associations et la magistrature* (*Revue pénitentiaire*, 1910, p. 750 et suiv.).

2. *La République française*, 19 janvier 1910. — *La Lanterne*, 18 janvier 1910. — *Le Siècle*, 10 janvier 1910. — *La Petite République*, 13 janvier 1910. — *Le Soleil*, 2 février 1910. — *Les Nouvelles*, 18-19 février 1910. — *L'Intransigeant*, 18 janvier 1910. — *L'Écho de Paris*, 20 janvier 1910.

3. *Bulletin de l'Union internationale de droit pénal*. Extrait des actes du Congrès de Rennes, 1910, p. 16 à 69.

Une solution transactionnelle fut proposée par M. Chauveau, professeur à la Faculté de droit. Suivant celle-ci, l'association pourrait intervenir seulement comme partie jointe, apportant au ministère public l'appui de sa haute autorité et de ses dossiers. Après une intéressante discussion à laquelle prirent part MM. les professeurs Garçon et Garraud, M. le juge Prud'homme, M. Félix Voisin, M. Lefas, la formule suivante fut adoptée à une forte majorité :

« Le Congrès émet le vœu :

» Que des associations à but désintéressé puissent être habilitées à poursuivre certains délits devant les tribunaux de répression sous les conditions suivantes :

» 1° La loi devra déterminer limitativement le genre de délits pour lesquels ce droit de poursuite pourra être exercé ;

» 2° La loi devra déterminer les garanties préventives de nature à sauvegarder la liberté individuelle, ainsi que les mesures propres à assurer les responsabilités civile et pénale des associations et de leurs représentants (1). »

Il est permis de s'étonner que la réforme législative dont il s'agit, qui a provoqué tant de discussions dans les milieux compétents, n'ait pas eu la chance de passionner davantage l'opinion publique. Nul,

1. Actes du Congrès, p. 69.

cependant, n'ignore l'augmentation constante du nombre des malfaiteurs qui parviennent à échapper aux investigations de la police. Si l'idée du droit de poursuite des associations n'a pas encore fait beaucoup de chemin dans le public, c'est qu'elle a manqué de vulgarisation. Sans doute, on peut citer un assez grand nombre d'ouvrages, d'articles de revues et même de journaux en faveur du droit de l'association (1). Cette idée fut particulièrement chère à M. P. Nourrisson. Mais la propagande n'a pas été organisée par les quotidiens qui s'adressent à la masse de la nation et qui forment en grande partie sa mentalité.

Il en a été ainsi, du moins jusqu'à présent, car

1. Paul Nourrisson, *De la Participation des particuliers à la répression des crimes et délits*, 1894. — *L'Association contre le crime*, 1901. — *Étude sur la répression des outrages aux bonnes mœurs*, 1905. — *Le Droit de poursuite des associations et la magistrature* (*Revue pénitentiaire*, 1910, p. 750).

Henri Joly, *L'Association et l'État dans la lutte contre le crime* (*Revue de Paris*, 1^{er} déc. 1894).

Rivière, *Revue pénitentiaire*, 1901.

Hubert Valleroux, *Réforme sociale*, 16 août 1899.

Laborde, *Revue critique*, 1895.

Raoul de la Grasserie, *Revue pénitentiaire*, 1898, p. 709.

La République française du 3 mars 1896. — *Le Soleil* du 26 juin 1897. — *La Vérité* du 22 mars 1899. — *Revue des Revues* du 17 septembre 1897.

Nous devons ajouter la thèse de doctorat de M. Abauzit, soutenue en 1907 devant la Faculté de Paris, sous la présidence de M. le professeur Le Poittevin. Elle a pour titre *De l'Influence des associations sur l'exercice de l'action publique*. L'auteur arrive aux mêmes conclusions que nous.

aujourd'hui nous pouvons constater un heureux réveil dans la presse périodique. C'est ainsi, par exemple, que *la Revue* (ancienne *Revue des Revues*) a provoqué une enquête relative au rôle de la presse en matière de criminalité. M. Fouillée considère, dans le numéro du 15 décembre 1910, que certaines publications, très répandues dans le peuple, sont devenues, par leurs récits violents et sanguinaires, une perpétuelle excitation à la débauche et au crime. Afin de lutter contre une si funeste propagande, l'éminent philosophe recommande l'attribution du droit de poursuite aux associations, et il signale les résultats obtenus par « l'association contre la presse immorale » de New-York.

CHAPITRE II

OPPORTUNITÉ DE LA CONCESSION DU DROIT DE POURSUITE AUX ASSOCIATIONS

Nous avons vu se former cette idée que les citoyens doivent concourir au maintien de l'ordre social. Des associations, pleines de bonne volonté et qui ont fait leurs preuves sur le terrain préventif, demandent à collaborer avec le ministère public dans l'œuvre de la répression. Faut-il, oui ou non, accepter et utiliser cette forme nouvelle et généreuse de l'association ? Faut-il reconnaître aux collectivités poursuivant un but général et désintéressé le droit de citation directe devant la justice répressive ? Faut-il, au contraire, résister à cette impulsion ?

Le droit de poursuivre, comme le droit de punir, a pour mesure l'utilité. Est-il donc utile que de bons citoyens, groupés en associations, soient investis du droit de poursuite ? Cette innovation, introduite dans le système de notre procédure criminelle, sera-t-elle profitable à l'intérêt social et à l'ordre public ? Toute la question est là, et nous allons chercher à la

résoudre en pleine impartialité, en considération des réalités positives de la science criminelle.

Nous avons mis en relief, au commencement de notre premier chapitre, le double phénomène de l'accroissement de la criminalité et du relâchement de la répression. Le second fait est en grande partie la conséquence du premier. Si la répression se montre insuffisante, c'est en effet que l'armée du crime se grossit et perfectionne ses méthodes, soit pour accomplir les actes contraires à la loi pénale, soit pour échapper aux investigations de la police et aux sentences de la justice.

Malgré toute sa bonne volonté et son zèle, le ministère public se trouve placé dans des conditions qui ne lui permettent pas de faire face toujours aux nécessités de sa mission. Il a donc besoin d'auxiliaires nouveaux. Or, les associations nous semblent tout à fait aptes à lui apporter cette collaboration.

Telles sont les conclusions auxquelles va nous conduire l'examen attentif des faits.

PREMIÈRE SECTION

Insuffisance matérielle du ministère public

Nous n'hésitons pas à affirmer que les organes du ministère public sont à la hauteur morale et intellectuelle de leur mission. Mais il faut reconnaître que

certaines faits, qui les dominent et contre lesquels leur science et leur bon vouloir ne peuvent rien, les condamnent à une impuissance relative.

Les causes qui paralysent souvent l'action du ministère public peuvent être ramenées à trois principales : les magistrats du Parquet succombent sous une tâche écrasante ; ils sont insuffisamment renseignés ; ils se trouvent parfois dans l'impossibilité d'agir alors même qu'ils sont renseignés.

L'exposé des motifs de la proposition Bérenger du 27 mai 1909 a insisté avec beaucoup de force sur la première de ces causes. Mais il a négligé les deux autres dont nous devons, pour notre part, nous préoccuper également.

La statistique a sans doute ses imperfections, mais elle comporte des enseignements auxquels il serait imprudent de fermer l'oreille. Nous avons cité des chiffres dans notre premier chapitre. En voici d'autres que nous empruntons à la récente proposition de loi.

Le nombre des plaintes dénoncées au parquet était :

En 1855 de 285.643

En 1880 de 394.394

En 1905 de 551.893

On voit qu'il a sensiblement doublé.

« Comment s'en étonner ? dit l'exposé des motifs de la proposition Bérenger. Est-il une seule des lois qu'ont fait naître les découvertes de la science,

l'accroissement du bien-être et l'énorme développement des rapports commerciaux, économiques ou politiques qui en sont résultés, qui ne comporte des sanctions pénales ? Chemins de fer, électricité, machinisme industriel, protection des faibles, santé publique, organisations syndicales, protection agricole, expansion commerciale, etc., etc. Qui donc, en dehors de ceux qui, par devoir professionnel, ont l'obligation de tout relever et de tout savoir, oserait se flatter de connaître les innombrables délits créés par tant de lois nouvelles ? »

Or, le parquet, qui est demeuré à peu près le même depuis la loi du 20 avril 1810 sur l'organisation de l'ordre judiciaire, ne peut plus répondre à la tâche écrasante qui lui incombe.

Ce qui prouve bien que le ministère public est débordé, c'est le nombre sans cesse croissant des affaires laissées sans suite. Ici encore, l'exposé des motifs de la proposition Bérenger nous offre des chiffres très éloquents.

Le nombre des affaires sans suite était :

En 1855.....	111.548
En 1880.....	201.362
En 1905.....	321.015

Le chiffre a ainsi presque triplé en cinquante ans.

Ce n'est pas tout. Si parmi les motifs qui expliquent le classement sans suite, on s'attache à celui qui

intéresse le plus la défense sociale, c'est-à-dire au cas où, le délit étant prouvé, l'auteur n'a pu être saisi, on se trouve en présence des chiffres suivants :

En 1855.....	34.062
En 1880.....	55.683
En 1905.....	107.015

C'est encore le triplement dans cette période de cinquante années. La proposition des inculpés qui échappent à la justice est de 12 0/0 pour la première date, de 14 0/0 pour la seconde date et de 19 0/0 pour la troisième.

Le rapport de 1905 au ministre s'en est justement alarmé : « L'augmentation constante du nombre des malfaiteurs qui parviennent à se soustraire aux investigations de la justice, disait-il, constituerait, si elle persistait, un danger menaçant pour la sécurité publique (1). »

Le rapport sur l'administration de la justice criminelle pendant l'année 1909 a établi que si le nombre des plaintes (crimes ou délits) a rétrogradé de 551.893 en 1905, à 546.356 en 1906, étant ainsi légèrement inférieur à celui de l'année précédente, il n'en est pas moins vrai que le chiffre de 1906 est supérieur à la moyenne annuelle constatée pour la période 1901-1905, qui n'était que de 525.742.

L'exposé des motifs se garde bien d'incriminer en

1. Rapport sur la statistique criminelle pour 1905, p. 5.

quoi que ce soit les magistrats du ministère public. « Est-ce à dire, remarque-t-il, qu'il y ait relâchement imputable aux magistrats, manque de zèle ou de sagacité ? Assurément non, c'est impuissance résultant d'une charge écrasante du travail. »

En d'autres termes, il ne s'agit pas, pour employer une expression qui a fait fortune en divers ordres d'idées, de proclamer la faillite de l'institution du ministère public. Il s'agit simplement de reconnaître que des circonstances extérieures à la volonté des magistrats du parquet, et que nous subirions autant qu'eux si nous occupions leur place, ont créé une situation inquiétante à laquelle il importe de remédier.

M. le conseiller Savidan, dans son rapport au Congrès de Rennes, s'est inscrit en faux contre les données statistiques de l'exposé des motifs. D'abord le très distingué et savant magistrat nie que l'argumentation du nombre des plaintes ait été aussi considérable qu'elle le paraît au premier abord. Il soutient que, depuis un grand nombre d'années, soit sous l'empire de l'amour-propre, soit sous la menace d'une suppression de siège, les parquets ont pris l'habitude de faire « du numéro » sur leurs registres d'inscriptions des procès-verbaux. Le procédé consiste à inscrire sur ce registre tous les procès-verbaux reçus, même ceux qui, spécialement en matière de roulage et d'ivresse, ne sont au parquet qu'en

transit et sont destinés à être transmis aux officiers du ministère public près des tribunaux de simple police.

Nous n'avons aucune raison de nous inscrire en faux contre les affirmations de l'honorable conseiller et nous ne rechercherons pas à mettre en doute la pratique qu'il nous révèle. Nous observerons seulement que les faits signalés par lui, s'ils tendent à diminuer le nombre réel des plaintes, n'empêchent pas le fait de l'accroissement de ce nombre de subsister en lui-même. Le rapporteur reconnaît, du reste, tout le premier, « qu'il paraît indubitable que, sous les influences diverses indiquées dans l'exposé des motifs, le nombre des plaintes s'est accru depuis l'année 1855 ».

M. le conseiller Savidan considère ensuite la progression du nombre des procès-verbaux classés sans suite parce que les auteurs des délits sont demeurés inconnus. Suivant lui, la façon dont on a posé la règle de proportion ne devrait pas être accueillie. On a rapproché, pour en tirer argument, le nombre des sans suite pour auteurs inconnus du nombre total des procès-verbaux reçus. Or, ce qu'il faudrait faire, dit-il, c'est d'abord ce premier rapprochement sans doute, mais en outre un rapprochement entre le nombre sans-suite pour auteurs inconnus et le chiffre des autres affaires classées. En procédant de cette sorte, on tient compte des motifs pour lesquels

les affaires sont classées sans-suite ; il y a celles qui ne renferment ni crime ni délit, celles qui concernent les faits sans gravité, celles qui se rapportent à des auteurs inconnus. D'ailleurs, si l'on voulait procéder ici avec toute la vigueur mathématique désirable, il y aurait lieu de mettre à part, parmi les procès-verbaux abandonnés, ceux qui l'ont été pour des faits dont le nombre peut croître sans qu'il y ait argument à en tirer au point de vue de l'inefficacité de la répression (suicides, morts accidentelles, incendies accidentels). Conformément à cette méthode, le rapporteur, comparant le chiffre des sans suite pour auteurs inconnus avec les autres sans suite de la même année, constate, qu'en 1855, ce rapport était de 30 o/o ; qu'il était de 26 o/o en 1880 et qu'il a été de 33 o/o en 1905. Le pourcentage n'a donc, suivant ce calcul, augmenté que de 3 o/o.

Ces considérations ne nous semblent pas suffisantes pour faire disparaître la valeur absolue du chiffre des affaires classées sans suite pour auteurs inconnus. Ce chiffre, ainsi que le constate l'exposé des motifs de la proposition Béranger, était de 34.062 en 1855, de 55.683 en 1880, de 107.095 en 1905. Peu importe qu'il y ait une progression des affaires classées pour toutes sortes de motifs ; il n'en est pas moins certain que le nombre des affaires classées parce que les délinquants échappent à la justice augmente considérablement. Cette situation inspire de

légitimes inquiétudes et conduit à l'idée de faire des associations les auxiliaires du ministère public, en donnant à celles-ci le droit de poursuite.

D'ailleurs les chiffres ne sont pas seuls à parler en la matière. Il y a des constatations que chacun peut faire et qui sont éminemment instructives. « Le spectacle de la rue ne donne-t-il pas à tous les passants, dit l'exposé des motifs, notamment en ce qui touche le vagabondage, l'ivresse, la mendicité, les exhibitions obscènes, la preuve du nombre infini de délits laissés sous répression. Le gouvernement se rend compte de cette insuffisance du personnel actuel. Déjà, à plusieurs reprises, il s'était vu obligé de réclamer quelques magistrats de plus pour les tribunaux les plus accablés et le Parlement vient, par une loi récente, de créer au tribunal de la Seine trois places de substitut et six de juges d'instruction. »

Mais ces mesures sont insuffisantes. Deux remèdes sont possibles à l'état de choses actuelles : l'augmentation du nombre des magistrats et du nombre des agents auxiliaires de la justice, ou bien établir la collaboration de certains groupements déterminés à l'œuvre du ministère public. La première solution coûterait très cher à nos finances. La seconde ne coûterait rien et elle est sollicitée par des associations pleines d'hommes d'expérience et de bonne volonté.

Chacun des organes autorisés à cette fin s'occupera de la poursuite d'une catégorie déterminée d'infractions relatives, par exemple à l'ivresse, à la licence des rues, au vagabondage et à la mendicité, à la protection de l'enfance. Le parquet sera ainsi débarrassé dans une certaine mesure du souci des délits relativement peu importants, et il pourra se consacrer plus facilement à la recherche des coupables plus dangereux pour la sécurité publique. Il s'opérera ainsi une division des efforts manifestement utile à la sauvegarde de la société.

Non seulement les parquets succombent souvent sous la lourdeur de leur tâche, mais ils manquent de renseignements et ils ignorent bien des faits qu'il y aurait lieu de poursuivre. De plus, alors même qu'ils sont informés, il arrive parfois qu'ils sont l'objet de certaines influences, municipales ou autres, qui les mettent pratiquement dans l'impossibilité d'agir.

En premier lieu, le ministère public est trop loin des faits, il ne peut, d'ordinaire, en être instruit que par des intermédiaires dont son action propre dépend en grande partie, dans la réalité des faits.

L'article 30 du Code d'instruction criminelle décide que « toute personne qui aura été témoin d'un attentat, soit contre la sûreté publique, soit contre la vie ou la propriété d'un individu, sera tenue d'en donner avis au procureur de la République, soit du lieu du crime ou délit, soit du lieu où le prévenu pourra

être trouvé ». Mais cette obligation n'est sanctionnée par aucune pénalité ; elle est abandonnée à la conscience des individus. Il n'est, dès lors, pas étonnant que ceux-ci se désintéressent à peu près complètement de leur droit et de leur devoir de dénonciation. Dénoncer est un acte qui répugne au tempérament français ; le dénonciateur serait fort mal vu et pour ainsi dire, déshonoré, dans son milieu social. Dénoncer peut être aussi un acte dangereux et qui attire des vengeances de toutes sortes. D'ailleurs l'institution même du ministère public contribue à rendre lettre morte la disposition de l'article 30. Puisque c'est à l'État qu'incombe le soin de poursuivre l'application de la loi, quand sa violation ne porte atteinte qu'aux intérêts généraux, puisque les magistrats veillent à la défense de la société, les citoyens n'ont qu'à s'occuper de leurs intérêts privés.

Le ministère public qui n'est pas averti par les dénonciations, se trouve-t-il du moins suffisamment renseigné par les procès-verbaux des agents de la police ? Il est permis d'en douter beaucoup. Les constatations des agents sont souvent insuffisantes, ils n'ont pas toutes les lumières nécessaires pour apprécier la gravité de certains délits. Mais il y a plus « Dans telles villes de France que je pourrais citer, disait M. Georges Picot à la Société des prisons (1),

1. *Revue pénitentiaire*, 1896, p. 668. Cf. Actes du Congrès de Rennes, rapport de M. Artur, p. 46-47.

le parquet ne reçoit qu'une partie des procès-verbaux ; les autres ont été classés par des pouvoirs élus qui croient avoir intérêt à épargner leurs électeurs. Le parquet est dans une situation de dépendance vis-à-vis des maires élus, qu'il n'a connue à aucune autre époque ». Sans doute il serait excessif de dire que la police judiciaire est tout entière entre les mains des municipalités élues. Mais il suffit que cette influence ce soit manifestée, ici ou là, d'une manière plus ou moins directe ou détournée, pour que l'attention du criminaliste se trouve vivement frappée. Or M. Georges Picot citait, à l'appui de son affirmation, certains faits tendant à montrer que les procureurs de la République étaient mis par certaines municipalités dans l'impossibilité d'exercer des poursuites en déchéance de la puissance paternelle. Dans le même ordre d'idées, M. le professeur Artur, dans son rapport au Congrès de Rennes (1) apportait un témoignage bien inquiétant. « Il est à ma connaissance, disait-il et peut-être parmi les magistrats qui se trouvent ici, en est-il qui pourraient appuyer ce que je dis du témoignage de leur expérience personnelle qu'un procureur de la République, très indépendant, très énergique, très pénétré de l'idée de son devoir, très désireux de le remplir, avait en vain fait des efforts répétés pour obtenir qu'on

1. Actes du Congrès, p. 46-47.

dressât des procès-verbaux en ce qui concerne les enfants. Le commissaire de police lui répondait : « Monsieur le procureur, quand j'en dresse un, les parents, les voisins vont trouver le conseil municipal du quartier, le maire, les adjoints ; j'ai toute la municipalité à mes trousses, et vous voyez ma situation : avec la meilleure volonté du monde, je ne peux pas ». Le ministère public, concluait M. Artur, n'est pas responsable de cette situation il la subit. »

L'insuffisance matérielle du ministère public, dont nous venons, avec des criminalistes de haute autorité, d'indiquer les causes, se révèle en quatre domaines principaux : celui de la répression de la licence des rues, des publications et des spectacles obscènes ; celui de la protection de l'enfance ; celui de la lutte contre l'alcoolisme ; celui de la répression de la mendicité et du vagabondage.

L'exposé des motifs de la proposition Bérenger signalait l'insuffisance de la répression en ce qui concerne, notamment, les exhibitions pornographiques, sans doute un grand discernement est nécessaire en ce domaine. Il importe de maintenir et de respecter la liberté de l'art, de l'expression de la pensée. Mais il faut distinguer l'art et la littérature de la pornographie. Cette distinction peut d'ailleurs varier, en fonction de la mentalité générale et des mœurs, suivant les époques et les pays ; il arrive même que, dans un état social donné, il soit assez délicat de le

faire. Mais ce qu'il n'est guère possible de contester, c'est qu'une foule de publications et d'exhibitions obscènes ne relèvent à aucun titre de l'art ni de la littérature. Ces productions, qu'on a souvent et justement comparées à une marée montante, doivent tomber sous le coup de la répression, parcequ'elles entraînent des conséquences néfastes pour l'ordre public. Les manifestations publiques de l'immoralité sont des agents de désorganisation sociale ; elles poussent du reste, bien souvent, à l'accomplissement d'actes délictueux contre les personnes ou les propriétés.

Or, c'est un fait que la répression est très relâchée sur ce terrain. Sous l'influence de l'excessive indulgence de l'opinion, de la crainte du ridicule qui pourrait atteindre les personnes et les fonctions, les magistrats du ministère public poursuivent très faiblement.

Cette insuffisance de l'action publique n'a pas échappé à l'un des adversaires les plus acharnés du droit de poursuite des associations. Aujourd'hui conseiller à la Cour de Paris, M. Leloir était substitut du procureur général lorsqu'il prononçait, à la Société de législation comparée, les paroles suivantes (1) :

» Voici peut-être la seule matière où la prérogative réclamée pour les associations puisse être d'une

1. *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1903, p. 192.

réelle utilité. En présence du flot montant des publications pornographiques, tout le monde signale et déplore l'énervement de la répression. La tolérance a toujours été croissante, des moyennes se sont établies, et il est aujourd'hui fort difficile de remonter le courant. Les parquets ne pourraient le faire désormais qu'en affrontant certains sarcasmes, et comme M. le sénateur Béranger le faisait naguère justement observer, l'arme du ridicule est la seule peut-être qui puisse servir à paralyser l'action publique. On craint d'être traité de pédant de vertu, de béotien, d'être accusé de ne rien comprendre aux droits sacrés de l'art. Puis les parquets n'aiment pas à courir le risque des acquittements successifs qui, lorsqu'ils viennent de juges professionnels les amoindrissent toujours un peu dans leur autorité morale. Ils hésitent donc et veulent chaque jour, tandis que certaines associations reprendraient l'offensive et réussiraient peut-être, après quelques échecs, à faire prévaloir de nouvelles jurisprudences. Je reconnais cela très franchement, mais je me demande s'il suffit d'un intérêt aussi spécial pour autoriser le bouleversement de tous les principes en vigueur dans le domaine de l'instruction criminelle (1). »

Malgré sa réserve finale, l'éminent magistrat ne reconnaît-il pas qu'en certaines hypothèses une

1. Le rapprochement des chiffres donnant le nombre des affaires poursuivies et le nombre des acquittements en matière

association serait beaucoup plus à l'aise que le ministère public pour exercer des poursuites ? Et ne pense-t-il pas que cette association aurait plus de chances d'obtenir une répression désirable ? Quant au prétendu bouleversement des principes de l'instruction criminelle, nous verrons plus loin, en répondant aux objections soulevées contre la réforme, ce qu'il convient d'en penser. Ce que nous tenons à souligner en ce moment, c'est que la situation, qui résulte de l'insuffisance de la répression sur le terrain de la pornographie, est manifestement inadmissible et ne saurait être prolongée.

Le Manuel pratique pour la lutte contre la pornographie, publié par M. Béranger, signale quelques faits vraiment suggestifs. Par jugement du 8 mai 1908, le tribunal de simple police de Lyon acquittait un membre de la ligue lyonnaise contre l'immoralité de la rue, qui avait saisi à la vitrine d'un kiosque un

d'outrages aux bonnes mœurs, nous fait voir que malgré la prudence des parquets, le pourcentage des affaires non suivies de condamnations est assez élevé.

Années	Affaires	Aquittements	
1899	27	5	20 0/0
1900	52	8	16 0/0
1901	60	4	7 0/0
1902	62	9	15 0/0
1903	127	24	20 0/0
1904	139	12	10 0/0
1905	112	8	7 0/0
1906	119	14	12 0/0
1907	174	43	25 0/0

journal dont le titre seul blessait la décence et qui l'avait déchiré. A Grenoble des accidents se sont produits à l'occasion de la vente du journal *les Corbeaux*, encore plus pornographique qu'anticlérical. Des passants arrachèrent au vendeur son paquet de journaux et les mirent en pièces. Aucune poursuite correctionnelle ne fut exercée contre eux. Le vendeur les assigna en dommages-intérêts et il fut fait droit à leur prétention (1). Mais, d'autre part, sur la plainte d'un groupe de pères de famille et d'un groupe d'ecclésiastiques, ce même vendeur fut condamné à 9 francs d'amende pour le fait d'avoir annoncé sur la voie publique un journal dont le titre seul offrait un caractère injurieux (2). A Lons-le-Saulnier un ecclésiastique, qui avait brisé la vitrine d'un marchand de journaux contenant des gravures obscènes, ne fut condamné qu'à 16 francs d'amende avec sursis (3). A Rouen, un jeune homme lacère, en présence d'un agent de la sûreté, une affiche annonçant la publication d'un roman-feuilleton. Aucune suite ne fut donnée au procès-verbal dressé dans ces circonstances (4). Un jugement du tribunal de paix du XVI^e arrondissement de Paris, en date

1. Jugement du juge de paix des 2 et 6 février 1909.

2. Jugement du juge de paix du canton nord de Grenoble, du 2 avril 1909.

3. Tribunal de Lons-le-Saulnier, jugement du 22 octobre 1908.

4. Rapport du Comité de vigilance de Rouen à l'assemblée générale du 5 février 1910.

du 13 décembre 1907, acquitte un critique dramatique assigné en dommages-intérêts pour avoir employé des expressions injurieuses dans le compte rendu d'une pièce de théâtre et avoir déclaré que vu le caractère de cette pièce, il « n'est pas étonnant que la critique puisse s'exercer sur elle avec une vivacité d'expression très accentuée ». La troisième Chambre du tribunal civil de Lyon, par un jugement du 9 décembre 1904, débouta un impresario réclamant des dommages-intérêts à la ligue pour le relèvement de la moralité publique pour avoir fait apposer sur les murs de la ville des affiches annonçant une réunion de protestation contre deux pièces obscènes. Le jugement reconnaissait qu'en l'espèce les défendeurs étaient en droit de dénoncer et de qualifier sévèrement des œuvres qu'ils jugeaient licencieuses et dangereuses pour la morale.

M. Jordan, professeur à la Faculté de lettres de Rennes, portait à la connaissance du Congrès ces faits symptomatiques et il en tirait de justes conclusions (1).

Les auteurs des actes qui viennent d'être rappelés n'ont pas été inquiétés, ou bien ils ont été acquittés ou condamnés à des peines insignifiantes. Ne voyons-nous pas ainsi s'établir une jurisprudence d'après laquelle les citoyens blessés par le spectacle de

1. V. Actes du Congrès de Rennes, p. 63 et suiv.

l'immoralité ont le droit de se faire justice à eux-mêmes ? Or, la formation même de cette jurisprudence indique que l'on se trouve en présence d'un mal intolérable et que la répression en est complètement insuffisante. Une telle situation ne peut se perpétuer. Même pour les adversaires de la réforme dont il s'agit, n'est-il pas beaucoup plus dangereux d'accorder une sorte d'excuse légale à des procédés violents et illégitimes en eux-mêmes, que de conférer le droit de poursuite aux associations ?

Puisque la répression de la pornographie est manifestement insuffisante, puisque le ministère public, débordé par la multiplication des faits répréhensibles, gêné par la peur du ridicule et par celle d'un échec devant les tribunaux, poursuit beaucoup trop peu, le droit d'agir ne devrait-il pas appartenir à l'association qui poursuit le relèvement de la moralité publique ? Celle-ci dûment autorisée à cet effet, offrant toutes les garanties nécessaires, n'exercerait la faculté dont elle serait pourvue qu'en toute connaissance de cause et après mûre délibération. Plus libre, plus renseignée aussi que le ministère public par suite de sa spécialisation, elle aurait plus de chances de succès devant les juridictions répressives. Conférer le droit de citation directe à l'association en question, c'est le meilleur moyen pratique de réaliser l'assainissement moral de la rue, du journal et du spectacle.

La pornographie n'est pas d'ailleurs la seule matière dans laquelle la faculté réclamée pour les associations puisse être d'une véritable utilité.

Celles-ci auraient, grâce au droit de poursuite, un beau rôle à jouer dans la sphère de la protection de l'enfance. C'est même dans ce domaine, nous l'avons vu, que la réforme dont nous nous occupons fut pour la première fois proposée ; elle aurait été, en 1898, l'objet d'une consécration législative, si de malencontreuses considérations politiques n'étaient venues s'y opposer.

Il y a d'autant plus lieu de rechercher et de poursuivre les faits de mauvais traitements commis envers les enfants, les faits d'abandon physique ou moral dont ils sont les victimes que ces faits se trouvent parmi les causes de l'accroissement de la criminalité juvénile. Les privations, les souffrances, l'abandon poussent l'enfant à la rue, au vagabondage, à l'apprentissage du délit et du crime.

Sans doute les enfants martyrs ne sont plus légion, et comme l'a dit M. le conseiller Savidan au Congrès de Rennes, le crime d'exposition d'enfant de la rue Vanneau qui a provoqué la loi de 1898 n'est pas de pratique courante. Mais il faut cependant remarquer que les abus coupables dont nous parlons sont de ceux qui peuvent aisément se commettre dans le mystère et le silence. L'œil attentif et exercé d'une association découvrirait peut-être bien des actes

odieux. D'ailleurs, il a été maintes fois constaté que la déchéance de la puissance paternelle n'est pas prononcée aussi souvent qu'il serait opportun (1). Là encore, l'association pourrait agir efficacement en provoquant l'application de la loi du 24 juillet 1889 qui est appliquée d'une façon défectueuse.

L'association aurait à s'inquiéter particulièrement de l'emploi des enfants à la mendicité. Sur ce point il semble bien qu'il y ait aussi insuffisance de la répression. Une circulaire de M. le préfet de police, en date du 23 novembre 1909, prescrivait aux commissaires de police de ne pas tolérer sur la voie publique les faits de mendicité dans lesquels on tente d'apitoyer le passant en lui présentant, par toutes les saisons et à toute heure de jeunes enfants le plus souvent empruntés ou loués à des parents indignes (2). La même circulaire s'occupait également des enfants qui, depuis le premier âge de l'écolier jusqu'à celui de la majorité pénale, errent par les rues, en état de vagabondage, abandonnés par la faiblesse ou l'insouciance coupable des parents à toutes les tentations de mal faire, et dont l'oisiveté et les fréquentations feraient les délinquants ou les criminels de demain. Le préfet recommandait un

1. Voir les chiffres cités par M. Abauzit : *De l'Influence des associations sur l'exercice de l'action publique*. Thèse de Paris, 1907, p. 64.

2. *Revue pénitentiaire*, janvier 1910, p. 158.

redoublement d'attention à leur égard afin que, par l'action du parquet et par l'intervention des sociétés de patronage, la déchéance de l'autorité paternelle soit prononcée et produise une sanction vraiment préservatrice.

On se rend facilement compte des services que pourrait rendre, aux enfants et à la société, l'association munie du droit d'action directe. Les faits d'exploitation de l'enfance n'échapperaient pas à sa surveillance attentive et à son zèle éclairé. Un certain nombre de parents indignes, inconnus aujourd'hui de la police et du parquet, seraient poursuivis par elle et auraient à répondre de leurs actes devant la justice (1).

Non moins que la protection de l'enfance, la lutte contre l'alcoolisme est une nécessité vitale. L'année 1880 est celle qui a inauguré la liberté des cabarets. Or, c'est de cette même année que date l'accroissement de la criminalité. Le nombre des débits de boissons s'est élevé de 461.967 en 1903 à 468.967

1. L'emploi à la mendicité ou au vol n'est pas le seul mode d'exploitation de l'enfance. Dans les régions frontalières on utilise les enfants pour la contrebande. Voir à ce sujet le rapport fait à la Société des prisons par M. Paul Drillon, dans la séance du 17 janvier 1910, et l'intéressante discussion qui a suivi (*Revue pénitentiaire*, février 1910, p. 205 et suiv.). Les jeunes fraudeurs ne tardent pas à devenir aptes à d'autres délits ; ils ne sont pas en état de discerner, ce qui, en morale, distingue la fraude du vol. Aussi violeront-ils tout aussi bien les articles 401 et 330 du Code pénal que les lois de 1816.

en 1905, soit une augmentation de 7.000. La consommation des spiritueux, qui était de 365.182 hectolitres en 1830 est arrivée à 2 millions en 1904. En vingt ans, de 1884 à 1904, la consommation spéciale de l'absinthe a passé de 49.534 hectolitres à 201.027 (1).

Sans doute ce n'est pas uniquement par les citations en justice qu'on peut guérir cette effroyable maladie. Car elle provient de causes multiples et profondes, à la fois individuelles et sociales, physiques et morales. Mais il nous semble que la loi répressive pourrait, dans une certaine mesure, jouer ici un rôle bienfaisant, qu'elle pourrait être l'un des moyens de combattre le fléau.

Une disposition législative limitant le nombre des débits de boissons paraît souverainement désirable.

En attendant, la loi du 23 janvier 1873 sur l'ivresse (loi due à l'initiative de M. Roussel) n'est peut-être pas dénuée de toute efficacité. Une condamnation, qui est sans influence sur un malade invétéré en qui l'intoxication a détruit toute espèce de sens moral, peut avoir un salubre effet sur certains sujets qui sont, pour ainsi dire, des débutants dans la triste carrière de l'alcool; chez ceux-là le sentiment de l'honneur, de la dignité de la personne humaine, n'est pas encore aboli; la peine est capable de rem-

1. M. Joly, *Problèmes de science criminelle*, p. 72.

plir sa fonction dans cette catégorie en développant cette idée que le fait de se livrer à la boisson est un acte déshonorant.

Au surplus, la loi actuelle, dans certaines de ses dispositions, atteint le débitant lui-même. Si elle était rigoureusement appliquée sur ce point elle serait susceptible d'apporter une certaine atténuation au mal. Or c'est un fait que les débiteurs sont beaucoup trop rarement poursuivis. La répression des infractions aux règlements sur la tenue des cabarets est peu fréquente. Quant aux lois sur l'ivresse, elles ne sont également l'objet que d'une application très rare.

M. le Conseiller Savidan, dans son rapport au congrès de Rennes émettait des doutes à ce sujet et il citait des chiffres relatifs au ressort de la cour d'appel de Rennes (1). En 1909, on a poursuivi, dans ce ressort, en police correctionnelle 1684 délinquants dont 1331 pour délits d'ivresse et 533 pour contraventions d'ivresse, connexes à ces délits, dans la même année on a, en outre, poursuivi devant les tribunaux de simple police du même ressort 270 cabaretiers et 10.663 ivrognes (2).

Mais ces chiffres sont loin de détruire notre précè-

1. Acte du Congrès, p. 25.

2. Le rapport sur l'administration de la justice criminelle en 1908, nous l'avons vu attribue à l'alcoolisme la progression des meurtres et des coups et blessures volontaires.

dente affirmation. Le bas prix du cidre dans la région dont il s'agit produit un nombre beaucoup plus considérable de délits et de contraventions d'ivresse. Il n'est donc pas étonnant que le nombre des poursuites y soit relativement plus élevé. Mais la proportion entre le nombre des poursuites et le nombre des infractions est ici sensiblement la même que partout ailleurs. L'insuffisance de la répression en matière d'ivresse est généralement reconnue.

Sur ce terrain encore, il appartiendrait à l'association, munie du droit de citation directe, d'être un auxiliaire précieux du ministère public et de travailler efficacement au salut national (1).

Enfin, nous l'avons dit, l'insuffisance de la répression se manifeste en matière de mendicité et de

1. D'une manière générale, la répression de l'ivresse est subordonnée à l'activité plus ou moins grande des agents verbalisateurs.

La statistique de 1907 en matière d'ivresse nous signale une hausse des chiffres qu'elle attribue « non pas à une recrudescence subite du mal, mais à un redoublement de zèle demandé aux gendarmes et aux agents de la police judiciaire ».

Voici les chiffres :

	Simple police	Affaires connexes à délit	Crimes
1906.....	43.152	6.913	1.960
1907.....	62.965	10.065	2.197
Au total: pour 1906.....		52.025	
pour 1907.....		7.5227	

vagabondage (1). Or, ici encore, l'exercice du droit de poursuite par l'association pourrait avoir des résultats utiles, bien qu'il ne faille pas se faire trop d'illusion en ce qui concerne ces délits dans l'état actuel de nos lois. La répression prononcée par les tribunaux est trop souvent faible ou inefficace. Sur certains extraits de casier judiciaire, on voit jusqu'à 30 ou 40 condamnations pour vagabondage ou mendicité. Ce qu'il faudrait, c'est une loi tendant à astreindre au travail les paresseux. Les délinquants de cette catégorie ne redoutent vraiment que l'envoi dans un dépôt de mendicité. Or, la plupart du temps le département ne possède pas d'établissement de ce genre. Quand celui-ci existe, les condamnés y sont rarement conduits ou bien ils n'y sont retenus que quelques semaines. Néanmoins, malgré les lacunes de la législation, on peut concevoir une action utile de la part des associations. Leur rôle consisterait non seulement à citer les vagabonds et les mendiants devant la juridiction répressive, mais à réunir les renseignements qui permettraient de trouver la piste des délinquants et d'éviter des condamnations par défaut.

1. Joly, Œuvre citée, p. 13, 24 et 25.

SECTION II

Aptitude des associations à l'exercice du droit de poursuite

Il ne suffit pas de constater l'insuffisance de la répression en certains domaines et de connaître les causes, indépendantes de la volonté des magistrats, qui paralysent l'action du ministère public. Il faut encore se demander si les associations sont à même d'être des collaborateurs vraiment utiles du parquet et si elles se trouvent qualifiées pour participer à l'exercice du pouvoir répressif.

Les parquets, nous l'avons vu, sont souvent dans l'état actuel des choses sans renseignements sur un certain nombre de délits. Or, les associations dont le but même serait la recherche et la poursuite de ces infractions, nous apparaissent comme devant être de précieux organes d'information. La reconnaissance du droit de poursuite aux associations vivifierait la disposition de l'article 30 du Code d'instructions criminelles. Comme l'a très bien dit M. Artur (1) : « Dans l'état actuel de notre législation, on ne peut guère faire une dénonciation sans s'exposer aux interprétations les plus malveillantes ; tout autre serait le fait de veiller, au nom d'une association

créée dans ce but, à la répression d'abus proclamés dangereux par une fraction importante et active de l'opinion ; il ne s'agit plus alors d'un acte privé exposé au soupçon, mais d'une mission d'intérêt public, et ceux qui croiraient devoir y concourir, qui accepteraient volontiers, non seulement de signaler les faits, mais d'en témoigner publiquement, ne courraient plus le risque d'être considérés comme jouant un rôle vil ou douteux. Il y aurait là une orientation nouvelle de nos mœurs publiques. »

Ces observations nous semblent profondément justes. Les groupements dont il s'agit se trouveraient dans les meilleures conditions morales pour poursuivre les actes délictueux qui, par leur caractère et par leur nombre, échappent le plus facilement à l'action répressive. Consacrant leurs efforts à une tâche de la plus haute importance sociale, voyant leur mission reconnue par le pouvoir social lui-même, ils n'auraient à craindre ni le ridicule ni les malveillantes interprétations. Ils exerceraient, en définitive, une véritable fonction publique.

En outre, l'économie même de ces organismes les placerait dans les conditions techniques d'information les plus avantageuses. Celles-ci résulteraient principalement de leur spécialisation.

Le droit de poursuite d'une association serait spécialisé, c'est-à-dire qu'elle n'aurait le droit de poursuivre qu'une seule espèce de délit. Cette association

concentrerait donc tous ses efforts sur un point unique et très déterminé de la défense sociale. Nous aurions ici tous les avantages de la division du travail, et l'on aperçoit aisément quel secours précieux un tel organe pourrait apporter au ministère public. « La vie même de cette association, dit M. Artur (1), lui imposera d'avoir une documentation très riche, une expérience et une connaissance incomparables du mal social qu'elle poursuit ; un sens très particulièrement affiné des faits délictueux avec lesquels elle est constamment aux prises, du contre-coup de ces faits sur l'ordre public, et des moyens d'en établir la nocuité dont ne disposeraient pas facilement des hommes placés dans d'autres conditions. Il y a là une compétence et une technicité spéciales en des domaines et pour des délits qui, au premier abord, ne semblent requérir aucune connaissance technique. Ces associations me font un peu l'effet des administrateurs des forêts, qui sont autorisés à poursuivre des délits forestiers parce qu'ils sont mieux placés que tout autre pour comprendre et prouver le dommage causé à la forêt. »

Les magistrats du ministère public, qui sont obligés de veiller à l'application de la législation criminelle tout entière, qui doivent poursuivre la répression des désordres les plus divers, ne sauraient,

1. Rapport du Congrès. Actes, p. 50.

malgré tout leur zèle et toute leur activité, prétendre à une telle précision dans l'information.

Enfin, il n'est pas besoin d'insister sur l'allégement que procurerait aux parquets la réforme que nous préconisons. Merveilleusement secondé dans la poursuite de certaines catégories d'infractions (relatives à la pornographie, à la protection de l'enfance, à l'ivresse, etc.), le ministère public concentrerait toute son attention sur les points les plus importants de la défense sociale.

L'aptitude des associations à participer à l'œuvre de la répression est démontrée, au surplus, par l'expérience qui en a été faite en Angleterre et aux États-Unis.

En Angleterre, c'est dans le domaine de la protection de l'enfance que leur action a été la plus intéressante et la plus efficace. Avant les lois de 1889 et de 1894, l'enfance était abominablement exploitée (1). Or, les associations se sont attaquées avec énergie au mal ; elles ont fait de la propagande, tenu de nombreux meetings, parcouru tout le Royaume-Uni, arraché d'innombrables petites victimes aux mauvais traitements, à l'abandon, au vagabondage ; elles ont demandé compte aux parents coupables de leurs actes odieux et elles les ont pour-

1. Decrais, *Revue des Deux-Mondes*, 15 juin 1891. — Abauzit, *Œuvre citée*, p. 75.

suivis devant la justice, souvent avec succès. Elles ont ainsi mérité fréquemment les félicitations des juges anglais. Parmi les associations de cette sorte, la plus importante et la plus célèbre est la « National Society for the Prevention of cruelty to Children ». Elle a intenté, en 1887, 2.519 poursuites avec une moyenne de condamnations de 96, 55 o/o. Elle a adressé la même année 18.779 avertissements (1). Qu'on imagine combien doit influer sur l'esprit des délinquants et sur l'esprit de la masse en général ces avertissements appuyés par la nomenclature des condamnations obtenues !

D'autres associations moins puissantes ont obtenu des résultats appréciables (2). La « The Child of English savage » fondée par le cardinal Meming, a fait prononcer, en 1892, 1.014 condamnations. La même année la « Children and Society », dont le but est la protection morale des femmes et des enfants, s'est occupée de 1.786 affaires.

Dans le domaine de l'attentat aux mœurs ou des voies de fait, la « The Associated Societes for the Protection of Women and Children » mentionne 162 poursuites pour 1897 et 172 pour 1898.

1. Nourrisson, *l'Association contre le crime*. — Joly, *la Diminution du crime en Angleterre* (*Revue de Paris*, décembre 1894).

— Abauzit, thèse précitée, p. 76 et suiv.

L'exposé des motifs de la récente proposition Béranger rappelle aussi le rôle efficace de la société dont il s'agit.

2. Voir les auteurs précités.

Dans le domaine de la pornographie, la « National vigilance Association » fondée en 1885 déploie une action énergique et obtient des résultats en ce qui concerne la décence de la rue, la moralité de la littérature et du théâtre.

Il y a aussi des sociétés se vouant à la répression de la mendicité. La « The London mendicity Society » fondée en 1818 est l'une des plus anciennes. Elle déjoue les artifices destinés à duper la charité et elle fait arrêter une moyenne de 1.000 mendiants par an.

Il existe même des sociétés protectrices d'animaux dont l'une « la The Royal Society for the Prevention of cruelty to Animals », fondée en 1824, possédait en 1895 un budget de près d'un million de francs. Elle aurait, dans cette seule année, obtenu 6.676 condamnations dont 397 à la prison (1).

Ce que l'association fait en Angleterre, pourquoi ne le ferait-on pas chez nous ? Qu'on n'objecte pas que nos voisins d'outre-Manche sont presque entièrement régis par le système de l'accusation populaire et que l'institution du ministère public est chez eux à peine ébauchée.

Nous répondrions que les associations se proposent d'agir, chez nous, précisément sur les terrains où l'action du ministère public se fait sentir d'une manière insuffisante.

1. Nourisson, *loc. cit.* — Abouzit, *loc. cit.*

En outre, nous invoquerions l'exemple des États-Unis. Il y existe un ministère public emprunté au droit français de l'ancien régime, à l'époque où la France, après la guerre de l'Indépendance, exerçait une influence sur les affaires publiques de l'Amérique du Nord. Ce régime était du reste la généralisation de la situation qui régnait auparavant au Canada et à la Louisiane. Or, aux États-Unis, les associations jouent un rôle important au point de vue pénal (1). Leurs prérogatives sont plus ou moins grandes suivant l'ordre des juridictions auxquelles elles s'adressent. Devant les juridictions inférieures elles jouent un rôle prépondérant, prenant la plupart du temps l'initiative des poursuites, aidant à réunir les preuves, soutenant l'accusation. C'est ainsi que, dans la matière de la protection de l'enfance, la « The New-York Society for the Prevention of Cruelty to Children » a, en trente-cinq ans, reçu 138.821 plaintes relatives à 395.259 enfants, qu'elle a entraîné 52.860 poursuites ayant abouti à 49.330 condamnations.

Des résultats appréciables ont aussi été obtenus par de nombreuses autres sociétés, telles que la Société de protection de Baltimore ou celle de Pennsylvanie.

Il y a même, aux États-Unis comme en Angleterre, des associations ayant pour objet la protection des

1. Abauzit, *loc. cit.*, p. 83 et suiv.

animaux. La plus importante est la « The American Society for the Prevention of cruelly the Animal ». Elles obtiennent des condamnations nombreuses et même pour des faits qui, en France, seraient estimés dérisoires ou insignifiants. Il est même assez curieux de constater que ces sociétés protectrices des animaux sont antérieures aux sociétés protectrices de l'enfance ; cela tient sans doute à ce qu'elles ont eu moins de difficultés pour s'établir.

Nous n'apercevons aucune raison pour laquelle les organismes dont nous parlons, qui ont réussi en Angleterre et aux États-Unis, ne réussiraient pas en France. Il s'agit, ici comme là, de suppléer à l'insuffisance du ministère public qui provient de l'accroissement de la criminalité et de l'habileté sans cesse plus grande des délinquants. Rien ne nous paraît devoir s'opposer à l'acclimatation chez nous de telles associations munies du droit de poursuite. L'esprit d'association est très actif dans notre pays ; il le devient de plus en plus. On s'associe en vue des objets les plus divers et l'on peut dire que chaque besoin nouveau, d'une certaine importance, fait naître un groupement.

Or il est un besoin dont nous croyons bien avoir montré l'existence. Il est éprouvé par la nation entière. C'est celui d'armer plus complètement le ministère public pour la recherche et la poursuite des infractions et tout particulièrement pour la lutte

contre certaines catégories déterminées de délits.

Rappelons ici un fait qui vient singulièrement fortifier notre conclusion : la statistique de 1908 a montré une légère diminution du nombre des crimes et des délits dont les auteurs restent inconnus. Il s'est abaissé, en effet, à 20/o. Or, c'est du 31 décembre 1907 que date la création si justement désirée des brigades mobiles de sûreté.

L'expérience a donc prouvé que le parquet a besoin de nouveaux auxiliaires. Mais l'augmentation continuelle de la police serait une méthode fort onéreuse. Il en serait de même de l'augmentation du nombre des magistrats.

Il est une méthode qui ne coûtera rien. Elle consiste à admettre les associations à participer, en collaboration avec le ministère public, à l'exercice du droit de poursuite. Nous espérons avoir mis en lumière, autant par l'examen du caractère même de ces groupements que par l'observation de certaines législations étrangères, leur aptitude à remplir la mission dont il s'agit.

CHAPITRE III

LES OBJECTIONS

La concession du droit de poursuite aux associations étant admise en principe, il reste encore à montrer dans les détails les caractères de cette innovation. La meilleure manière de préciser les traits de la réforme à intervenir nous paraît consister dans la réfutation des objections qu'on a élevées contre elle. C'est en les dissipant, en effet, que nous allons être tout naturellement amenés à montrer comment fonctionneraient en pratique les associations munies du droit de citation directe.

Or, ces objections sont de deux sortes. En premier lieu, on craint que le droit reconnu aux associations constitue un empiétement sur les attributions du ministère public. En second lieu, on redoute que les associations se livrent à des excès de zèle, à des poursuites inconsidérées, même à des chantages, et qu'il en résulte de gros inconvénients pour la liberté individuelle.

Nous ne nous occuperons, dans ce chapitre, que de la première catégorie d'objections. Celles de la seconde catégorie comportent l'étude des garanties dont il serait bon d'entourer les particuliers menacés par le droit de l'association ; nous y consacrerons un chapitre spécial.

Envisageons donc, pour le moment, les rapports du ministère public avec les associations investies du droit de poursuite.

Les adversaires de la réforme proposée ont bien compris qu'il ne s'agit pas de rayer le ministère public de nos institutions. Les protagonistes du droit de poursuite des associations les ont très formellement rassurés sur ce point. « Personne ne demande de supprimer, ni même de diminuer le ministère public, disait M. Henri Joly (1), on demande seulement qu'il ne reste pas seul. » — « Ce que nous demandons, disait aussi M. Béranger, n'est qu'une extension du droit de citation directe... L'individu a le droit de poursuivre quand son intérêt personnel est lésé. Or, quel est l'intérêt personnel d'une collectivité, sinon le but qu'elle poursuit ? Il est donc logique de demander pour la collectivité, fondée dans le but de connaître un ordre d'abus déterminé, le droit de poursuivre les faits délictueux qui relèvent de ces abus (2). » Ce

1. *Revue politique et parlementaire*, 1895, p. 451.

2. Société des prisons. Séance du 22 avril 1896, à la suite du rapport présenté par M. Nourisson (*Revue pénitentiaire*, 1896, p. 687).

même point de vue de l'assimilation des associations poursuivant un but moral et humanitaire et des particuliers lésés, a été magistralement développé par M. le professeur Le Poittevin devant la Société de législation comparée (1). Pour les associations dont il s'agit, le but et l'intérêt se confondent. Quand l'un des faits délictueux qu'elles cherchent à éviter vient à se produire, on peut considérer que leur intérêt supérieur et vital subit une lésion; c'est le principe et le motif de leur action. Ces considérations montrent clairement que les promoteurs de la réforme n'ont jamais pensé à substituer les associations au ministère public; leur intention certaine et déclarée est de faire des associations du ministère public.

L'exposé des motifs de la proposition du 27 mai 1909, lui aussi, a mis en relief, d'une manière très explicite, la portée de la réforme proposée (2).

« S'agit-il de substituer à son pouvoir (au pouvoir du parquet), de prendre sa place, même de l'amoindrir? En aucune façon. Il continuera à jouir seul du droit d'exercer l'action publique, c'est-à-dire du droit de poursuivre en vue d'obtenir une répression pénale et de celui, qui en est la conséquence naturelle, de requérir l'application de la peine. Il conservera

1. Séance du 23 février 1903. *Bulletin mensuel*, 1903, p. 132 et suiv.

2. *Journal officiel*. Documents parlementaires. Sénat, annexe n° 122, p. 225, 1^{re} colonnè.

intact son droit de saisir la juridiction répressive en toute matière, et, dans celles où un droit non public, mais privé, existera à côté du sien, son action, s'il l'exerce, couvrira pleinement l'autre.

» Il gardera enfin l'entière liberté de combattre à l'audience la demande qu'il jugera mal fondée, même de la déclarer calomnieuse et de requérir contre elle.

» Une seule chose sera changée, c'est que pour certains délits, d'autres pourront saisir la justice à côté de lui ou à son défaut. »

Mais ce seul changement ne laisse pas d'inquiéter les adversaires de la proposition. Ils se demandent s'il n'entraînera pas un amoindrissement du ministère public, s'il ne créera pas une fâcheuse dualité.

D'abord, dit-on, est-ce que le droit de poursuite reconnu aux associations ne portera pas atteinte à l'autorité du parquet ? Le prestige des officiers du ministère public diminuera lorsque les associations, autorisées à plaider, mettront en jeu l'action publique, alors que, saisis antérieurement d'une plainte par ces associations, ils auront cru devoir s'abstenir de poursuites. Suivant le mot de M. le conseiller Savidan dans son rapport au Congrès de Rennes : « Ces parquets se verront éclipsés par leurs succursales. » D'ailleurs l'idée même de la réforme qu'on préconise n'implique-t-elle pas une critique à l'égard du ministère public ? Si, en effet, l'on veut donner à celui-ci

des auxiliaires, c'est qu'on estime qu'il est au-dessous de sa tâche.

En second lieu, ajoute-t-on, vous tendez à créer une dualité malencontreuse entre le ministère public et les associations. Celles-ci peuvent contrecarrer les vues du parquet et du juge d'instruction. Supposons qu'une association ait pu rassembler des preuves suffisantes du fait qu'elle voudrait voir réprimer, il lui est permis de les communiquer au parquet : si le parquet refuse d'agir, c'est que les indices fournis sont insuffisants et que la poursuite est téméraire. Telle est l'objection qui fut faite au Sénat, dans les séances du 10 et 21 mars 1898, à la proposition de MM. Strauss et Roussel (1).

Cette dualité présentera un autre inconvénient. Le monopole de la poursuite va être partagé, sur quelques terrains déterminés, entre le ministère public et une association autorisée à cet effet. Qu'arrivera-t-il alors ? C'est que le parquet ne poursuivra plus dans ces domaines, qu'il se remettra, sur ces points de la défense sociale, aux associations spécialisées. Nous en arriverons ainsi à la formation d'un certain nombre de parquets spéciaux ayant chacun, pour ainsi dire, leur chasse gardée (2). N'y aura-t-il

1. Sénat. *Journal officiel*, p. 286 et suiv. — MM. de Sal, Leporché, de Chamaillard.

2. Voir les observations de M. le professeur Garraud au Congrès de Rennes. Actes, p. 66.

pas, en fait, quelque chose de regrettable dans ce fonctionnement du droit de poursuite ? Si les parquets ne se déchargent pas sur les associations du soin de poursuivre en certaines matières, s'ils n'abdiquent pas, il y aura alors, purement et simplement, double emploi.

Dès lors, conclut-on, les associations devraient se contenter du droit de dénoncer, d'informer le ministère public, qui produira pratiquement tous les résultats désirables. Il est inutile, il est peut-être mauvais à certains égards de leur conférer le droit d'agir.

Ces considérations nous semblent, en vérité, sans valeur réelle. L'autorité du ministère public est une chose nécessaire et tout bon citoyen doit y tenir. Mais nous ne voyons pas comment elle pourrait être amoindrie par suite de la réforme. On nous dit que le prestige des membres du parquet sera entamé lorsqu'une association mettra en mouvement l'action publique, alors que le ministère public, préalablement saisi d'une plainte, aura refusé de poursuivre. On établit ainsi une sorte de rivalité entre le parquet et l'association. Mais cette rivalité est extrêmement invraisemblable. Le parquet et les associations habilitées à poursuivre ces « succursales » du ministère public, ainsi que les appelle M. le conseiller Savidan, n'auraient qu'un seul et même but : la défense sociale, la répression des délits. Le public le comprendra bien et l'on ne saisit pas pourquoi l'estime

qu'il professe pour le parquet baisserait dans l'hypothèse indiquée.

D'ailleurs, il ne faut pas oublier que le ministère public conservera, à l'audience, une liberté pleine et entière ; il pourra combattre la poursuite qu'il estimera mal fondée, basée sur des preuves insuffisantes, il pourra même la déclarer calomnieuse et requérir contre l'association poursuivante. Cette situation ne suffira-t-elle pas à maintenir intacte son autorité ?

Si le parquet, au contraire, après avoir refusé de poursuivre lui-même, conclut au bien-fondé de la poursuite de l'association, cela prouvera tout simplement que, dans l'intervalle, l'association aura réuni les preuves suffisantes et que, dès lors, la poursuite aura cessé d'être téméraire. Rien n'affaiblira donc l'autorité morale du ministère public.

L'idée même de vouloir adjoindre les associations au parquet, dans l'œuvre de la défense sociale, serait-elle une marque de suspicion ? en aucune manière. « Les critiques ne portent pas sur l'institution du ministère public, dit M. Artur (1), encore moins sur la façon dont les organes du ministère public s'acquittent de leur mission..., elles portent uniquement sur les conditions extérieures, indépendantes de la volonté des magistrats du ministère public, et que

1. Rapport au Congrès, p. 44.

nous subirions comme eux si nous avions l'honneur d'être à leur place, qu'un ensemble de circonstances très complexes a, en quelque sorte, imposées aux organes du ministère public. Si le ministère public, pour certains délits spéciaux, ne suffit pas absolument à sa tâche, ce n'est pas parce qu'il ne veut pas, c'est parce que, malgré la meilleure volonté et le plus louable zèle, il ne peut pas. »

L'exposé des motifs de la récente proposition Béranger fait ressortir, dans le même sens, que l'augmentation croissante du nombre des malfaiteurs qui échappent à la justice n'est pas le résultat d'un manque de zèle, de capacité ou de sagacité de la part des magistrats, mais bien la conséquence de la surcharge écrasante de travail qui pèse sur eux. Nous avons noté, d'autre part, les causes pour lesquelles le ministère public se trouve insuffisamment renseigné sur les faits délictueux ; ces causes sont tout à fait indépendantes de sa volonté. Dans ces conditions ils serait totalement faux de dire que l'idée de la réforme est inspirée par un sentiment de blâme ou de défiance vis-à-vis de l'institution du ministère public, ou des personnes qui le représentent.

Au surplus, la dualité, qu'on s'est plu à nous montrer comme inévitable entre le parquet et l'association, n'existera pas en réalité. Il faudrait plutôt parler d'une collaboration de ces deux organismes. Aucun conflit n'est possible, et la dignité du minis-

tère public est complètement sauvegardée, puisqu'il reste maître de ses conclusions à l'audience. Mais il peut y avoir avantage à ce qu'une association, après un refus de poursuite de la part du parquet pour insuffisance de preuves, démontre l'existence du délit et la nécessité de la répression par un supplément d'investigations. Le ministère public sera le premier à rendre hommage à l'association et à la remercier de son précieux concours.

Il n'est, de plus, aucunement démontré que le partage du monopole de la poursuite aboutisse à l'inaction du ministère public en certaines matières considérées comme des chasses gardées par quelques associations. On peut, au contraire très bien soutenir que ce partage agira comme un stimulant de l'activité des magistrats du parquet.

Si le ministère public n'abdique pas dans les domaines dont il s'agit, n'y aura-t-il pas alors double emploi ? Nullement. Adjoindre à un organisme un autre organisme qui lui soit un précieux auxiliaire, ce n'est point là créer un double emploi. Or tel sera précisément le rôle de l'association habilitée à poursuivre.

Le simple droit de dénoncer ne suffirait pas aux associations pour qu'elles puissent remplir toute leur fonction. Car nous avons vu qu'en certains domaines, l'action du ministère public se trouve paralysée par des causes autres que la seule insuffi-

sance des renseignements. M. le conseiller Leloir, maintenant conseiller à la Cour, mais alors substitut du Procureur général près la Cour d'appel de Paris, exposait à la société de législation comparée, en 1903, les hésitations que le parquet peut très légitimement éprouver à poursuivre, alors même qu'il a le sentiment de la répression (1), il peut être difficile de distinguer parfois les faits vraiment délictueux et outrageants pour la moralité publique de ceux qui ne relèvent que de l'ordre artistique et échappent à l'incrimination ; le parquet peut craindre des acquittements successifs, qui, non seulement, amoindriraient son autorité morale nécessaire, mais iraient contre le but moral et social à atteindre — quand des parquets hésitent ainsi, non sans raison et reculent, dit M. Leloir, certaines associations « réussiraient peut-être, au risque de quelques échecs, à faire prévaloir de nouvelles jurisprudences ». Ces observations sont très justes. Il est certain qu'en certaines matières, celles où précisément les associations auraient le droit de poursuite, une association serait plus à l'aise que le parquet pour poursuivre et aurait plus de chances d'amener la répression. — La spécialisation de chaque société sera la garantie de son utilité et de son succès.

Enfin il est une considération qui présente une

1. *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1903, p. 192.

importance indéniable et sur laquelle il convient d'appuyer quelque peu. La concession du droit de poursuite aux associations leur donnera une grande autorité dans la nation. Quand les délinquants sauront qu'elles possèdent le droit de les poursuivre, de les citer directement devant la justice, quand ils s'apercevront qu'elles usent intelligemment mais fermement, de leur droit, ils réfléchiront davantage avant de violer la loi pénale. Les associations seront ainsi les agents puissants d'intimidation. Or leur influence serait moins forte à cet égard si elles ne possédaient que le droit de dénonciation, à l'exclusion du droit de poursuite. Si la réforme que nous défendons est acceptée, ils ne tarderont pas à reconnaître qu'ils ne peuvent pas plus échapper à la poursuite elle-même qu'à l'œil avisé des associations. Nul ne mettra en doute l'effet salulaire de cette crainte.

CHAPITRE IV

LES GARANTIES

La seconde catégorie d'objections contre notre réforme relève de préoccupations pratiques dont la gravité ne saurait être méconnue.

Certains esprits ne voient l'innovation proposée qu'à travers une forêt d'associations qui leur apparaissent, suivant l'expression de M. Artur, ainsi qu'une forêt de Bondy. Les citoyens, pris dans un vaste réseau de groupements munis du droit de poursuite, ne vont-ils pas voir chacun de leurs actes épié. Ne vont-ils pas être à la merci de poursuites intempestives, inspirées par un zèle excessif ou malencontreux ? D'ailleurs la politique se mêle à tout. Est-ce que des associations à tendances politiques ne vont pas user de leur droit pour inquiéter des adversaires ? La rivalité du curé et de l'instituteur, par exemple, est bien connue sur le terrain de l'éducation. Des associations se sont déjà formées et continueront à se former pour soutenir l'un ou

l'autre de ces éducateurs, l'une ou l'autre des méthodes qu'ils représentent. Qu'arrivera-t-il si ces groupements ont le droit d'action directe ? Ils vont couvrir le territoire de leurs délégués dont le rôle sera d'observer l'adversaire, quel qu'il soit, et ils mettront en mouvement l'action publique, dès qu'un semblant de délit aura été commis par lui. Tel est le danger qu'a fait notamment apercevoir la Cour de Dijon dans sa délibération et qui a entraîné sa conviction dans le sens du rejet de la proposition Bérenger. La même crainte a été exprimée au comité de défense des enfants traduits en justice, dans la séance du 2 février 1910, par M. Fabry (1). Bien plus n'est-il pas à redouter que des associations véreuses se fondent dans le seul but de pratiquer des chantages ?

Ces dangers seraient réels et pourraient facilement se réaliser si le droit de poursuite était accordé sans limites à toutes les associations, si des garanties n'étaient pas prises en vue de protéger la liberté individuelle. Cette limitation et ces garanties étant approtées, les objections dont il s'agit disparaissent d'elles mêmes, ainsi que nous allons le montrer.

Dans son rapport au Congrès de Rennes, contraire en principe à notre opinion, M. le conseiller

1. *Revue pénitentiaire*, mars 1910, p. 378.

Savidan concluait qu'il n'y a pas lieu d'accorder aux associations le droit de citation directe.

Mais, subsidiairement, pour le cas où une thèse opposée serait admise, il estimait nécessaire les garanties suivantes :

Les associations, même celles qui sont légalement constituées dans un intérêt général au public, ne pourront pas toutes être autorisées à ester en justice. La loi spécifiera l'ordre d'intérêt public, but des associations, qui permettra d'accorder à certaines d'entre elles le droit de citation directe. L'autorisation ne sera pas délivrée par les Cours d'appel, mais elle sera donnée par le Conseil d'État qui les aura préalablement déclarées d'utilité publique. L'autorisation leur sera retirée, pour fautes graves, par le Conseil d'État, saisi par une plainte du garde des Sceaux. D'ailleurs, les associations autorisées ne pourront agir qu'en cas de refus du ministère public. Elles ne pourront poursuivre ni les crimes ni les contraventions. En outre, elles fourniront, à l'occasion de chaque affaire, la caution *judicatum solvi* pour garantir le paiement des dommages-intérêts auxquels elles pourraient être condamnées. Elles consigneront au greffe les frais de chaque instance; le montant de la consignation sera évalué par le président de la juridiction. Les associations ne pourront réclamer des dommages-intérêts. Le prévenu cité par elles pourra ne pas comparaître en personne à

moins de décision contraire de la cour ou du tribunal saisi. La loi devra régler le point de savoir si les associations pourront, en cas de condamnation, exercer la contrainte par corps, et elle fixera les conditions de cette voie d'exécution. Il serait enfin utile, ajoute M. le conseiller Savidon, de spécifier que le président de l'association ne pourra poursuivre que sur avis conforme d'un conseil d'administration dont le nombre des membres sera fixé par la loi.

Pour étudier méthodiquement ces diverses garanties, nous les diviserons en deux catégories, les unes se référant à la *concession* du droit de poursuite, les autres à *l'exercice* de ce droit.

PREMIÈRE SECTION

Concession du droit de poursuite

Le principe de la spécialisation est l'idée directrice de la réforme et il en indique très exactement la portée.

Il n'est pas question de donner le droit de poursuite à toute espèce d'associations et pour toute espèce de délits, mais de donner à quelques associations, fondées dans le but de combattre un mal déterminé, le droit de poursuivre les délits relatifs à ce mal. La loi limiterait elle-même le droit à cer-

taines catégories de délits et, par conséquent, à certaines catégories d'associations nettement indiquées. En d'autres termes, et pour nous placer sur les terrains où l'opportunité de la réforme nous est apparue, le législateur déciderait en substance ce qui suit : les associations créées exclusivement pour protéger les enfants contre les violences et attentats, l'excitation à la débauche, l'abandon moral, l'exploitation par la mendicité ou autrement, les associations antipornographiques, les associations antialcooliques pourront chacune, dans sa sphère, poursuivre les délits qu'elles se sont donnés pour mission de prévenir et de combattre.

Ainsi se trouveront écartées législativement toutes les autres associations, et notamment celles qui offrent des tendances politiques ou religieuses et qui viseraient à établir leur domination, à molester leurs adversaires. Du même coup seront éliminés les groupements qui se formeraient en vue du chantage.

La crainte des vexations politiques et confessionnelles a été, nous l'avons vu, la cause de l'échec de la proposition soumise au Sénat en 1892. Nous dirons, avec M. Artur (1), que, pour couper court à toute préoccupation de cet ordre et ôter au droit de poursuite jusqu'à l'apparence d'arme de parti, il serait

1. Actes du Congrès de Rennes, p. 54.

possible d'écrire dans la loi qu'aucune association ne pourra obtenir le droit de poursuite sans introduire dans ses statuts une clause reconnaissant à tout le monde le droit d'entrer dans l'association, à la seule condition d'en remplir les obligations et de n'avoir pas subi de condamnation portant atteinte à l'honneur.

« L'association n'en serait pas gênée, dit M. Artur, puisque son objet se concilie avec les conceptions politiques, philosophiques ou religieuses les plus diverses ; et personne, non plus ne s'en sentirait exclu. Des sociétés comme la ligue contre la licence des rues ou la ligue nationale contre l'alcoolisme ouvrent leurs rangs à toutes les bonnes volontés et ne trouvent jamais avoir assez d'adhérents. Vous redoutez l'esprit de ces sociétés ; entrez-y, entrez-y en masse ! vous le modifierez. Nous n'aurons en France l'esprit d'association, de tolérance et de liberté que le jour où nous serons capables d'entrer, de tous les points du pays et de l'opinion, dans de vastes ligues poursuivant, comme celles-ci, des buts vitaux d'un ordre tellement supérieur que toutes nos petites querelles, divergences et préoccupations personnelles devraient s'évanouir comme la rosée au soleil. »

Même limite par la loi à certaines catégories très déterminées de délits et d'associations, aux délits pour la répression desquels la vigilance de tous est

opportune, aux associations combattant ces natures particulières de maux, n'est-il pas à craindre que le droit de poursuite mène à des excès ? Ces associations spécialisées n'auront-elles pas une tendance à étendre partout leur spécialité ainsi qu'y sont portés les spécialistes en général ? Et, dès lors, n'assisterons-nous pas à des manifestations de zèle inutiles et regrettables ?

En toute sincérité, nous ne le croyons pas.

L'article 125 de la loi électorale du 15 mars 1849, non abrogé par les lois électorales postérieures, contient une disposition qui confère à tous les électeurs d'un collège le droit de porter plainte et de se constituer parties civiles à l'occasion des crimes et des délits commis au cours de l'élection, quoiqu'ils n'aient éprouvé aucun dommage personnel, direct et appréciable et sans avoir à en justifier. Or, a-t-on abusé de ce droit ? On n'en a pas usé (1) ou très peu (2). Il est donc permis de dire, avec vraisemblance, que les associations useraient d'abord très peu du droit de poursuite. Elles seraient prudentes. En outre, la possession même du droit de poursuite les armerait d'une action préventive très puissante, laquelle diminuerait d'autant la nécessité de l'action

1. V. à ce sujet l'observation faite par M. le professeur Garçon au Congrès de Rennes. Actes, p. 68 et 69.

2. Cassation, 16 mars 1878. D. 1878. 1. 147. — Cour de Montpellier, arrêt du 10 novembre 1894. S. 1896. 2. 20.

répressive. Elles se comporteraient de la même façon que les associations anglaises qui, avant de poursuivre, avertissent les intéressés de ce qu'ils sont soupçonnés de commettre tel délit et que, s'ils continuent, ils seront l'objet de poursuite ; ces avertissements produisent d'ordinaire de très bons résultats (1). Enfin, le ministère public conserverait toute sa liberté de conclure contrairement à l'association et même de requérir contre elle en cas d'abus de citation directe de sa part. Le tribunal statuerait en pleine indépendance et en toute connaissance de cause, si les associations faisaient un mauvais usage de leur droit ; les magistrats auraient donc bientôt fait d'y mettre l'ordre.

Une question qui se rattache à celle de la spécialisation est celle de savoir si les sections des associations auraient le droit de poursuivre. La ligue nationale contre l'alcoolisme par exemple, a de nombreuses sections en province. Celles-ci sont des organes de la ligue elle-même. Nous estimons qu'il y aurait avantage à concentrer le droit de poursuite entre les mains de la ligue elle-même, les sections n'ayant qu'à jouer auprès d'elle le rôle d'informateurs et de témoins (2).

Nous venons de voir dans la spécialisation un

1. Nourisson, *Revue pénitentiaire* mars 1896, p. 515.

2. En ce sens Artur, rapport au Congrès de Rennes, Actes, p. 58.

premier mode de limitation du droit de poursuite.

D'autres limitations seraient relatives aux conditions sans lesquelles une association pourrait obtenir le droit de citation directe. A cet égard, il conviendrait d'exiger que l'association fût reconnue d'utilité publique. La nature et le but de la personnalité morale seraient ainsi nettement définis et mettraient l'autorité compétente à même d'apprécier en connaissance de cause l'opportunité de l'investiture de l'association. D'ailleurs, la déclaration d'utilité publique confère seule à l'association la plénitude de la personnalité civile. Or, n'est-il pas logique d'exiger cette intégralité de la personne juridique de la part d'une association qui prétend participer à l'œuvre répressive.

Peut-être serait-il bon aussi d'exiger que l'association qui veut être investie du droit de poursuite ait fait les preuves de son utilité. La concession du droit pourrait être subordonnée à la justification d'un stage dont le délai serait à fixer. M. Artur avait proposé vingt ans, en remarquant que plusieurs associations, dont l'existence remonte à de longues années, ont déjà accompli ce stage, au moins en grande partie. Mais il pourrait très bien être réduit à dix ans (1).

Les conditions de la concession du droit de pour-

1. Actes du Congrès, p. 67, 68.

suite étant connues, il reste à savoir quelle autorité aurait le pouvoir d'accorder ou de refuser ce droit aux associations qui le solliciteraient. Il est permis d'hésiter entre l'autorité judiciaire et administrative. Suivant la proposition Béranger, ce pouvoir appartiendrait aux Cours d'appel. C'est le système émis par M. le professeur Le Poittevin en 1903, devant la Société de législation comparée; cependant le projet de loi n'a pas retenu son idée de faire précéder la décision de la Cour d'un avis du tribunal.

Dans ce système l'État n'intervient pas au point de vue judiciaire; la Cour d'appel aurait en cette matière une mission analogue à celle qu'elle remplit actuellement en nommant les médecins experts. En résumé, puisqu'il s'agissait des intérêts judiciaires, le contrôle devait lui aussi être judiciaire.

Sans insister dès maintenant sur cette manière de voir que nous ne croyons pas devoir adopter, nous pouvons cependant montrer dans un ordre d'idées pratiques, les obstacles auxquels se heurtera l'application de ce système.

Nous trouverons les Cours d'appel qui refuseront une autorisation que d'autres auront accordée en un autre point du territoire; les Cours du Nord permettront à une société de poursuivre pour infraction à la loi sur la protection des animaux domestiques certains jeux traditionnels admis dans le sud

de la France : les combats de taureaux par exemple ; les Cours du Midi, au contraire, habiliteront les sociétés constituées en vue de poursuivre les combats de coqs.

D'autre part, si l'on donne à l'autorisation de la Cour d'appel une portée plus étendue, une portée générale, une pareille décision de la part des magistrats d'un ressort autorisera par ce fait même l'action de cette association pour tout le territoire de la République. Et cette dernière manière de voir serait plus conforme avec notre droit actuel, qui permet au simple citoyen jouissant de la personnalité juridique d'agir devant tout tribunal de France et des colonies (1).

Autre inconvénient : l'autorisation donnée par la Cour d'appel équivaudra à la reconnaissance de la légitimité du but que l'association s'est proposée. Elle pourra contribuer par cela même à entraver la liberté d'appréciation des tribunaux saisis de poursuites intentées par l'association.

De plus, il sera difficile aux Cours d'appel de refuser à certaines associations ce qu'elles auront accordé à d'autres, lorsque les unes et les autres se présen-

1. Art. 218 du Code civil et 861 de procédure civile. — Si un mari refuse d'autoriser sa femme à ester en justice, c'est le tribunal du domicile commun, du domicile du mari qui doit être saisi de la demande d'autorisation, et l'autorisation accordée par ce tribunal habilite la femme à agir devant la justice, en un point quelconque du territoire.

teront dans les mêmes conditions d'honorabilité. Et pour retirer cette autorisation, au cas d'abus ou de modifications produites au sein de cette société habilitée, quelles ne seront pas les vives difficultés qui se soulèveront ?

Dans notre droit actuel, dans notre droit pénal français, il me semble essentiel que la collation d'une portion importante de la puissance publique, telle que le droit de poursuite de certaines infractions à la loi pénale, soit réservée au pouvoir exécutif.

D'après les rapporteurs du Congrès de Rennes, le pouvoir en question serait plus opportunément confié à l'autorité administrative, soit au Conseil d'État, soit au ministère de la Justice.

C'est à cette seconde conception que nous croyons devoir nous rallier.

« Il paraît étrange, dit M. Abauzit (1), qu'en vertu de la délibération d'une seule Cour d'appel dont la sphère d'autorité est restreinte, une association puisse être habilitée à agir dans la France tout entière; d'autre part, il ne semble utile à aucun point de vue qu'une association voit son champ territorial d'action limité au ressort de ladite Cour. Si l'on admet, comme il faut croire, que ce n'est ni nécessaire, ni souhaitable, pourquoy la contraindre alors

1. Thèse précitée, p. 107.

à demander une autorisation individuellement à chaque Cour d'appel, condition compliquée et fertile peut-être en résultats contradictoires. »

Du reste, il serait impossible que chaque Cour d'appel pût surveiller sur toute l'étendue du territoire la conduite des ligues ayant leur siège social dans son ressort et auxquelles elle aurait accordé l'autorisation d'agir en justice.

Enfin l'investiture venant de plus haut conférerait une plus grande autorité aux associations. Elle leur donnerait en même temps une plus grande indépendance, car elles n'auraient pas à compter avec les influences locales.

En somme, il nous paraît que le pouvoir d'investir une association du droit de poursuite serait heureusement attribué à la haute juridiction du Conseil d'État, dont l'esprit de sagesse et d'indépendance s'est si souvent manifesté à l'époque contemporaine. Le conseil serait d'ailleurs mieux placé que qui que ce soit pour apprécier le bien-fondé de la requête d'autorisation, puisque c'est lui-même qui déclarerait préalablement l'association d'utilité publique.

Au Conseil d'État appartiendrait aussi le pouvoir de retirer, le cas échéant, à l'association, le droit d'agir en justice (1).

1. Nous ne mentionnons que pour mémoire le système adopté dans l'article 7 du projet de 1898, suivant lequel le droit de pour-

Ajoutons qu'il serait possible de créer au ministère de la Justice un casier central des associations autorisées à poursuivre. Là pourraient être concentrées les doléances des procureurs généraux sur les abus possibles de la part de ces associations. Il conviendrait peut-être aussi de conférer au ministre de la Justice, dans certains cas graves, un pouvoir de suspension temporaire du droit des ligues (1).

SECTION II

Conditions d'exercice du droit de poursuite

Non moins que les conditions dans lesquelles le droit de poursuite serait concédé aux associations, les conditions dans lesquelles celles-ci exerceraient leur droit, constitueraient des garanties certaines contre tout abus.

Un premier point paraît évident, mais il faut cependant le signaler. Les associations ne pourraient jamais réclamer, à leur profit personnel, de dommages-intérêts dans les actions qu'elles intentent.

suite aurait été concédé par décret spécial après avis du tribunal de première instance. On ne voit pas quelles sérieuses garanties aurait apportées ce régime.

1. Rapport de M. le conseiller Savidan au Congrès. Actes, p. 34.

L'appât du gain pourrait, en effet, favoriser des poursuites abusives.

En outre il faudrait régler avec beaucoup de soin la responsabilité pécuniaire de l'association poursuivante. Cette responsabilité sera la plus sûre garantie contre les actions injustifiées.

« Comment réprimerait-on les abus des associations poursuivantes, demandait au Congrès M. le professeur Garraud (1) ? Il faudrait qu'elles eussent un patrimoine suffisant pour répondre des dommages-intérêts auxquels elles pourraient être condamnées. »

« Le président de l'association, répondit M. le juge Prud'homme, pourrait être condamné pour dénonciation calomnieuse. »

Mais M. Garraud répliqua : « Il faudrait prouver sa mauvaise foi. C'est impossible. Il n'y aurait que la responsabilité de l'association. »

Comment organiser cette responsabilité ? Exiger que, lors de la déclaration d'utilité publique, l'association possédât un patrimoine, serait souvent créer un obstacle considérable et fâcheux. L'idée de surveiller ultérieurement la solvabilité de l'association serait absolument impraticable. « Il est juste d'admettre et de comprendre, dit M. Abauzit (2),

1. Actes, p. 67.

2. Thèse précitée, p. 109.

qu'une associaton puisse être en proie à une gêne momentanée dont elle serait disposée à atteindre la fin avant de donner à nouveau carrière à son activité ; ne serait-il pas coupable de s'emparer de la provenance d'une crise pour lui interdire le droit de vivre à l'avenir ? »

Rien n'est plus vrai. Aussi le système le plus pratique et le plus efficace consisterait-il à utiliser en notre matière la caution *judicatum solvi*. M. le professeur Le Poittevin proposait, en 1903, devant la Société de législation comparée, que le tribunal répressif eût la faculté d'imposer après appréciation et sur la demande de la personne poursuivie, une sorte de caution *judicatum solvi*. Nous croyons qu'il y aurait lieu d'exiger que cette caution fût fournie en toute hypothèse. L'association poursuivante fournirait au début du procès une personne solvable s'engageant à payer les frais et les dommages-intérêts éventuels, ou bien elle déposerait une somme d'argent.

De la sorte l'effort pécuniaire exigé de l'association serait exactement proportionné à son activité, à l'importance et à la fréquence de ses poursuites ; ce système assurerait, de plus, à la personne poursuivie, par l'exception qu'elle est en droit d'opposer, la séparation du préjudice qu'elle pourrait éprouver par suite d'une poursuite injuste ou vexatoire.

Cette action serait fournie pour chaque affaire, indépendamment de la consignation des frais.

L'association pourrait, en outre, être condamnée à des insertions dans les journaux et aux peines de la dénonciation calomnieuse. L'article 273 du Code pénal porte que quiconque se sera rendu d'une telle dénonciation sera puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 100 à 3.000 francs. Il n'y a pas de difficulté pour l'application de l'amende à l'association qui aura fourni caution. Quant à l'emprisonnement, nous ne voyons pas ce qui pourrait empêcher son application aux individus responsables, lorsque leur mauvaise foi sera prouvée.

Il serait bon de spécifier dans la loi que le président de l'association ne pourra poursuivre que sur avis conforme d'un conseil d'administration dont le nombre minimum sera fixé. Cette mesure étant prise, il sera possible d'individualiser les auteurs responsables de la dénonciation calomnieuse.

Deux points restent à résoudre. L'association aurait-elle le droit de poursuite devant toutes les juridictions répressives? Aurait-elle le droit d'appel?

Sur le premier point, nous hésiterons beaucoup à reconnaître aux associations une action devant la Cour d'assises et de leur permettre de requérir le juge d'instruction en portant plainte avec constitution de partie civile (comme un particulier, art. 63 du C. Instr. crim.). Nous avons mis en lumière ce fait que

l'activité des groupements s'exercerait dans des domaines où s'est manifestée l'insuffisance matérielle du ministère public. Or, en matière criminelle il ne peut guère être admis que le ministère public ne se décide pas à saisir le juge d'instruction quand il se trouve en présence de charges établies. Quand il s'agit de crimes, au surplus, n'y a-t-il pas lieu, vu la gravité de l'atteinte portée à l'ordre social, de laisser agir seul son défenseur officiel ? Il va sans dire que l'association aurait, comme toute personne, le droit de dénonciation en matière criminelle. Quant à la matière des contraventions, nous n'apercevons aucune raison pour laquelle l'association n'aurait pas le droit de citer devant le tribunal de simple police.

D'autre part, conviendrait-il de permettre à l'association de faire appel devant la juridiction du deuxième degré ? Nous ne pensons pas. Il arrive que la partie lésée, qui s'est constituée partie civile ou qui a agi par voie de citation directe interjette appel après un acquittement du prévenu en première instance. La Cour lui accorde une réparation pécuniaire, ce qui équivaut à proclamer l'existence du délit et à le laisser impuni au point de vue pénal. L'association ne peut ici être assimilée à la partie lésée ; elle ne peut demander de dommages-intérêts. Dès lors son appel ne pourrait être basé que sur l'intérêt général. Si le ministère public s'abstient de faire appel, c'est qu'il estime que cette attitude est

prudente ; c'est qu'il considère, par exemple, que le délit n'est pas suffisamment prouvé ou qu'il ne présente que peu de gravité. Accorder le droit d'appel à l'association serait vraiment, dans ces circonstances, l'encourager à des excès de zèle.

Nous croyons avoir écarté toutes les objections que peut rencontrer la reconnaissance du droit de poursuite aux associations. Concéder avec modération et dans les limites de l'utilité sociale, entouré de garanties efficaces, ce droit ne menacerait pas la liberté individuelle ; il ne ferait que développer ses heureuses conséquences et qu'apparaître comme une arme précieuse contre le délit.

CONCLUSION

L'utilité de l'attribution du droit de poursuite à certaines catégories d'associations poursuivant un but désintéressé nous semble démontrée. D'une part le ministère public, malgré toute sa ferme volonté et toutes les qualités professionnelles et morales de ses organes, manifeste sur quelques terrains une certaine insuffisance. Il a besoin de collaborateurs. Ceux-ci lui sont offerts par des associations pleinement aptes à remplir la mission dont il s'agit. C'est au législateur à conclure. Nous espérons qu'il le fera suivant les faits et les notions que nous avons cherché à dégager au cours de ce travail. La réforme se montrerait, ainsi que l'a dit M. le professeur Le Poittevin à la Société de législation comparée « en harmonie avec le progrès incessant de l'idée d'association » et elle suivrait, comme celui-ci l'a ajouté « l'évolution normale du droit et de la civilisation ».

Les objections dirigées contre l'innovation se dissipent rapidement, nous l'avons vu, si l'on prend

soin de spécialiser les associations qui jouiraient du droit de citation directe, si l'on entoure de garanties précises la concession et l'exercice de ce droit.

D'ailleurs l'adoption de la réforme serait loin d'être, pratiquement, une révolution. Qu'on veuille bien, en effet, considérer qu'aujourd'hui le particulier lésé qui se constitue partie civile n'est nullement obligé de réclamer un chiffre quelconque de dommages-intérêts pour que le juge soit saisi de l'action publique et puisse prononcer une peine (1). Par suite, l'individu lésé par un délit pourrait, dès à présent, sans modification de la loi, procéder exactement comme le feraient les associations. En réalité, beaucoup de particuliers lésés recherchent avant tout une répression qui est la plus énergique des réparations et qui garantit que, vraisemblablement, le délit ne se produira pas de nouveau. M. Artur, dans son rapport si complet au Congrès de Rennes (2), n'a pas manqué de le faire ressortir : « Ces syndicats de commerçants qui poursuivent la fraude, dit-il, réclament peut-être des dommages-intérêts, mais ce qu'ils veulent surtout, c'est faire cesser la fraude en la faisant punir. Toutes les fois que la partie civile,

1. C'est ce qui a été décidé par la Cour de cassation dans ses arrêts du 30 août 1887 et du 12 mars 1885.

2. Actes, p. 42.

croyant que cela est nécessaire pour la recevabilité de son action, réclame un franc de dommages-intérêts, et c'est peut-être le cas le plus fréquent, que fait-elle que poursuivre, par des moyens à elle et qui peuvent parfaitement être suffisants, la punition d'un acte délictueux ? Eh bien ! c'est ce que feraient les associations. On voit que, pratiquement, la différence entre le droit actuel et le droit nouveau ne serait pas si grande. »

Ne nous laissons donc pas effrayer par la prétendue hardiesse de la réforme dont nous avons montré l'opportunité.

Nous demeurons persuadé qu'il en résulterait un bien général très réel.

Nous avons fait ressortir quelle puissance d'intimidation et, par suite, quelle salubre influence morale, exerceraient sur la masse les associations pourvues du droit de poursuite. Leur action préventive serait sans doute beaucoup plus grande que leur action répressive. Car, ayant fait sentir leur force, ayant habilement employé la menace, les avertissements appuyés par la liste des condamnations obtenues, elles n'auraient souvent que faire des armes qui leur seraient confiées. On a parfois parlé de criminalité latente. L'association l'empêcherait, en bien des cas, de devenir effective.

Les bienfaits de la réforme dépassent la sphère

criminologique. Les heureux résultats obtenus par les associations appelleraient à elles un grand nombre d'adhérents renonçant à leur indifférence actuelle, heureux de jouer un rôle dans la répression. Il en résulterait, en même temps qu'une augmentation de la moralité générale, une plus grande participation des citoyens à la chose publique, conséquence éminemment conforme à l'idéal démocratique.

« Les associations, dit encore M. Artur (1), développeraient chez nous l'esprit d'initiative et la virilité civique, en nous apprenant à compter sur nous-même pour des choses où nous ne concevions comme possible que l'activité de l'État et des organes d'État ; obligées d'agir sous le contrôle incessant des tribunaux et la menace des condamnations au cas d'abus, elles nous formeraient aux libertés réglées, à celles qui impliquent la discipline de soi avant la discipline des autres, et contribueraient peut-être à nous détourner des libertés de brimades : bienfaits inappréciables, et qui égalent peut-être en importance le bienfait d'une répression mieux assurée. »

Ce langage est aussi juste qu'éloquent. Arme précieuse contre le délit, le droit de l'association serait en même temps un excellent instrument d'éducation civique.

1. Actes du Congrès, p. 59.

Puisse le législateur nous donner prochainement
l'un et l'autre en inscrivant dans notre législation
criminelle la réforme que nous avons défendue.

Vu : le Président de thèse,

LE POITTEVIN

Vu : le Doyen,

CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD

Puisse la législation nous donner prochainement
l'un et l'autre en insérant dans notre législation
criminelle la réforme que nous avons déclinée.

IMP. JOUVE ET C^e, 15, RUE RACINE, PARIS—1459-12.
